



**JAN-HENDRIK
WOLF**

DESAFIOS DEMOGRÁFICOS NO INTERIOR PORTUGUÊS

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes Castro, Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e coorientação do Doutor João José Lourenço Marques, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

o júri

Presidente

Doutor Paulo António dos Santos Silva
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogais

Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro
Professor Associado da Universidade de Aveiro (orientador)

Doutor Pedro Miguel Girão Nogueira Ramos
Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (arguente)

agradecimentos

Ao Professor Eduardo Anselmo de Castro por apontar caminhos e discutir ideias de forma sempre leal e fervorosa.

Ao João Marques por se ter mostrado disponível para ajudar nos mais diversos assuntos, académicos e outros.

Ao José Manuel Martins pela forma expedita com que adaptou o modelo às diversas solicitações.

Aos meus colegas de trabalho. Ao Carlos Jorge por me auxiliar na abordagem às questões demográficas. À Monique Borges pelos pequenos e grandes contributos para me libertar de outras tarefas. À Marta Marques por ter tomado à letra o combate ao declínio demográfico. Ao Paulo Batista pelo companheirismo.

Este trabalho foi realizado no âmbito do projeto de investigação “Demografia Economicamente Sustentável: reverter o declínio em áreas periféricas” – DEMOSPIN (PTDC/CS-DEM/100530/2008). Assim, agradeço a toda a equipa do projeto e ainda o apoio da GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro, da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), do Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade (COMPETE) do Quadro Comunitário de Apoio (QCA IV - Comissão Europeia) e do Fundo Comunitário Europeu (FEDER).

palavras-chave

Declínio demográfico, despovoamento, população sustentável, projeções demográficas, políticas públicas

resumo

O desafio demográfico que se coloca ao país em geral, e ao interior em particular, é uma questão central no seu desenvolvimento e tem sido amplamente debatido nos círculos académicos, políticos ou jornalísticos. Mas, não obstante a reconhecida relevância do tema, assistimos frequentemente a discursos dramáticos que ora pintam quadros de completo excídio social, ora exortam ou propagandeiam o seu combate, sem que realmente sejam objetivados a dimensão, a natureza ou os contornos que o declínio demográfico assume nas regiões do interior.

Face a este contexto, esta tese visa dar um contributo para informar a discussão deste tema, estudando o desafio demográfico e realçando as suas relações com o desenho de políticas públicas. Neste sentido, o modelo desenvolvido pelo projeto DEMOSPIN foi aplicado em duas NUTS III do interior – o Pinhal Interior Sul e Dão-Lafões – com o fim duplo de: perceber a evolução das suas populações se os atuais comportamentos demográficos se prolongarem no tempo; perceber as condições de sustentabilidade dessas populações, nomeadamente no que concerne ao comportamento da fecundidade e das migrações.

Os resultados destes exercícios permitem tirar duas conclusões. Em primeiro lugar, dadas as estruturas fortemente envelhecidas destas regiões, a sua sustentabilidade depende fortemente da capacidade para atrair migrantes em idade fértil e, assim, do comportamento da economia. Em segundo lugar, a dimensão do desafio demográfico torna praticamente inevitável a perda de uma proporção significativa da sua população atual, antevendo-se situações de completo despovoamento nas áreas mais remotas. Neste cenário, os poderes públicos precisam de perceber qual é o impacto que podem ter sobre as dimensões relevantes para o comportamento da população e como se podem desenvolver estratégias de adaptação ao declínio demográfico que permitam manter um acesso razoável aos equipamentos e serviços.

keywords

Demographic decline, depopulation, sustainable population, demographic projections, public policy.

abstract

The demographic challenge that poses itself to the country as a whole, and to the interior regions in particular, is a central issue in its development and has been broadly debated among academics, politicians or the media. But , despite the recognized importance of the topic, the discourse on this subject is often marked by a dramatic tone and either points out scenarios of a complete social decline or exhorts or propagandizes countering measures without actually assessing the dimension or the nature of the population decline in the inland regions.

Against this background, this master thesis aims to inform the discussion of this topic, studying the demographic challenge and highlighting its relations with the design of public policies. In this sense, the model developed by DEMOSPIN project was applied to two NUTS III of the interior (the Pinhal Interior Sul and Dão-Lafões) with the dual purpose of: understanding their population growth if current demographic behaviors are to be maintained in time; assessing the conditions for these populations' sustainability, particularly regarding the necessary behavior of fertility and migration variables.

The results of these exercises allow us to draw two conclusions. First, given the old age structures of these regions, their sustainability depends strongly on the ability to attract migrants of childbearing age and, thus, the behavior of their economies. Second, the scale of the demographic challenge makes a significant loss of its current population almost inevitable, leading to situations of a complete depopulation of the more remote areas. In this scenario, the public authorities need to understand what impact they can have on the relevant dimensions for the population's behavior and how they can develop strategies to adapt to the demographic decline by maintaining reasonable access to facilities and services.

Índice

CAPÍTULO 1: PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS.....	1
1.1 A problemática em estudo.....	2
1.1.1 O desafio demográfico em Portugal e na Europa	2
1.1.2 As assimetrias regionais do desafio demográfico	7
1.1.3 O projeto DEMOSPIN.....	14
1.2 Objetivos	15
1.3 Abordagem metodológica	16
1.4 Estudos de caso.....	18
1.5 Estrutura do trabalho	23
CAPÍTULO 2: QUADRO CONCEPTUAL.....	25
2.1 Demografia sustentável: populações estáveis e estacionárias.....	26
2.2 Ligação entre a economia e a demografia: a importância das migrações	27
2.2.1 Economia e fecundidade	28
2.2.2 A relevância económica das migrações.....	28
2.2.3 Consequências demográficas das migrações	30
2.3 O declínio demográfico enquanto desafio de política pública	31
2.3.1 Dimensões de política pública para a atração de população.....	33
2.3.2 A coesão territorial e a acessibilidade a equipamentos e serviços	35
CAPÍTULO 3: CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DEMOGRÁFICA NOS ESTUDOS DE CASO	37
3.1 Objetivos do modelo	38
3.2 A evolução da população fechada.....	38
3.2.1 Tendência atual vs. estabilização da população.....	39
3.3 A evolução das migrações.....	43

3.3.1	Migrações necessárias para uma população estável	48
CAPÍTULO 4: COMBATER OU MITIGAR? DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....		55
4.1	Estratégias de combate do declínio demográfico.....	56
4.1.1	O marketing do local	56
4.1.2	A dinamização do turismo.....	57
4.1.3	A integração dos imigrantes.....	58
4.1.4	Avaliação do impacto de políticas e medidas	59
4.2	O declínio demográfico e a programação de equipamentos e serviços	60
4.2.1	Acessibilidade, eficiência e equidade	60
4.2.2	Rede de escolas do 1º ciclo no Pinhal Interior Sul	62
CONCLUSÕES.....		71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		75

Índice de figuras

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE FECUNDIDADE NA EUROPA 1960-2003	4
FIGURA 2: PIRÂMIDES ETÁRIAS EM 1950 E 2030 (PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO FECHADA)	6
FIGURA 3: RANKING DAS NUTS III DO INTERIOR (CARTA À ESQUERDA) RELATIVAMENTE À DENSIDADE POPULACIONAL	8
FIGURA 4: TAXAS DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NAS 30 NUTS III PORTUGUESAS.....	9
FIGURA 5: PIRÂMIDES ETÁRIAS DA POPULAÇÃO FECHADA DAS NUTS III DO LITORAL EM 2011 E 2030	10
FIGURA 6: DENSIDADE E VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO NAS FREGUESIAS DE PORTUGAL CONTINENTAL	12
FIGURA 7: ABORDAGEM METODOLÓGICA DA TESE	17
FIGURA 8: LOCALIZAÇÃO, DENSIDADES E POPULAÇÃO DOS LUGARES DOS ESTUDOS DE CASO	19
FIGURA 9: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO POR LUGAR NO PINHAL INTERIOR SUL, ENTRE 2001-2011	21
FIGURA 10: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO POR LUGAR NO PINHAL INTERIOR SUL, ENTRE 2001-2011	21
FIGURA 11: PIRÂMIDE ETÁRIA PARA A NUTS III DE DÃO-LAFÕES (2030 - PROJEÇÃO DEMOSPIN) .	22
FIGURA 12: PIRÂMIDE ETÁRIA PARA O PINHAL INTERIOR SUL (2030 - PROJEÇÃO DEMOSPIN)	22
FIGURA 13: PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO PARA A NUTS III DE DÃO-LAFÕES.....	40
FIGURA 14: PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO PARA A NUTS III DO PINHAL INTERIOR SUL	40
FIGURA 15: CARTOGRAMA DA PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO REMANESCENTE EM 2085, NUM QUADRO DE MANUTENÇÃO DA TENDÊNCIA ATUAL DA FECUNDIDADE.....	42
FIGURA 16: CARTOGRAMA DA PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO REMANESCENTE EM 2085, FACE À UMA SUBIDA DA FECUNDIDADE PARA 2,1 ATÉ 2030	43
FIGURA 17: SALDOS MIGRATÓRIOS POR GRUPO ETÁRIO E SEXO DA REGIÃO DÃO-LAFÕES ENTRE 1991-2001 E 2001-2011	45

FIGURA 18: SALDOS MIGRATÓRIOS POR GRUPO ETÁRIO E SEXO DA REGIÃO PINHAL INTERIOR SUL ENTRE 1991-2001 E 2001-2011	45
FIGURA 19: SALDOS MIGRATÓRIOS/CRESCIMENTO EMPREGO POR GRUPOS ETÁRIOS (INTERIOR), 1991-2001. FONTE: DEMOSPIN	46
FIGURA 20: SALDOS MIGRATÓRIOS DÃO-LAFÕES ENTRE 2010 E 2030	49
FIGURA 20: PERFIL MIGRATÓRIO, POR GRUPO ETÁRIO E SEXO, ESTIMADO PARA DÃO-LAFÕES ENTRE 2010 E 2030	49
FIGURA 20: SALDOS MIGRATÓRIOS PARA O PINHAL INTERIOR SUL ENTRE 2010 E 2085	50
FIGURA 20: PERFIL MIGRATÓRIO, POR GRUPO ETÁRIO E SEXO, ESTIMADO PARA O PINHAL INTERIOR SUL ENTRE 2010 E 2085.....	51
FIGURA 21: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA, POR CONCELHOS DAS NUTS III DÃO-LAFÕES E PINHAL INTERIOR SUL, DOS SALDOS MIGRATÓRIOS RELATIVOS REQUERIDOS PARA A SUSTENTABILIDADE DEMOGRÁFICA.....	53
FIGURA 22: ÁREAS DE INFLUÊNCIA DAS ESCOLAS DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO DO PINHAL INTERIOR SUL	64
FIGURA 23: ISÓCRONAS NUMA DESLOCAÇÃO PEDONAL E MOTORIZADA DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO.....	66
FIGURA 24: POPULAÇÃO PROJETADA ENTRE OS 5-9 ANOS NAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DAS ESCOLAS	68

Índice de tabelas

TABELA 1: POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO EM 2001 E 2011	20
TABELA 2: PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO REMANESCENTE EM 2085 POR CONCELHOS, PARA DIFERENTES TAXAS DE FECUNDIDADE.....	41
TABELA 3: MIGRAÇÕES NECESSÁRIAS PARA A RECUPERAÇÃO DEMOGRÁFICA, POR CONCELHO, E RESPETIVOS EMPREGOS	52
TABELA 4: ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO 1º CICLO DO PINHAL INTERIOR SUL, 2007	63
TABELA 5: NÚMERO DE ALUNOS EM 2007 VS. POPULAÇÃO ENTRE OS 5 E OS 9 ANOS EM 2010...	65
TABELA 6: POPULAÇÃO ENTRE OS 5 E OS 9 ANOS ABRANGIDA PELAS ISÓCRONAS.....	67
TABELA 7: POPULAÇÃO PROJETADA ENTRE OS 5-9 ANOS NAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DAS ESCOLAS	69

CAPÍTULO 1: PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS

Este capítulo apresenta a abordagem metodológica da tese e enquadra-a face ao objeto de estudo e ao projeto em que se baseou: o DEMOSPIN. Neste sentido, começa por analisar as tendências demográficas à luz das teorias da transição, discutindo a complexa rede de causalidades que explica o atual declínio demográfico em Portugal e na Europa e as diferentes trajetórias de países e regiões. De seguida, são analisadas as duas grandes clivagens que caracterizam a demografia nacional em termos territoriais: a que separa as regiões do interior das regiões do litoral; a que separa as áreas mais rurais das áreas mais urbanas. Nesta análise são realçadas as diferenças qualitativas e quantitativas que separam os diferentes territórios. Por fim, é feita uma breve descrição do projeto DESMOSPIN e são apresentados os objetivos, a metodologia, os estudos de caso e a estrutura da tese.

1.1 A problemática em estudo

1.1.1 O desafio demográfico em Portugal e na Europa

É hoje um lugar-comum falar do desafio demográfico que se coloca à Europa, em geral, e a Portugal, em particular. Este desafio resulta de uma combinação de baixas taxas de fecundidade e do aumento da esperança média de vida, que tiveram como consequência um duplo processo de envelhecimento (na base e no topo da pirâmide etária), pondo em causa a capacidade de reposição da população por via do crescimento natural.

Genericamente, as tendências demográficas que estão na base deste desafio podem ser enquadradas na teoria da transição demográfica. Esta teoria parte da constatação de que o processo de crescimento industrial e modernização das sociedades e o concomitante abandono de formas mais tradicionais e agrárias de organização social foi acompanhado, não só por uma redução muito significativa da mortalidade, mas também da fecundidade (Caldwell, 1976). As causas para esta redução são diversas e relacionam-se com: a generalização do uso de contraceptivos; o aumento da idade em que as mulheres têm o primeiro filho; o aumento das taxas de divórcio e de aborto; a entrada da mulher no mercado de trabalho; a ascensão de modos de vida mais individualistas; ou a relação entre investimento e retorno económico que os pais perspetivam com os filhos (Ibid.). Mas, ao invés do que tinha sido previsto nas primeiras teorizações em torno do conceito, os índices de fecundidade não estagnaram em torno dos níveis necessários à reposição da população¹ e continuaram a descer para níveis inferiores em praticamente todos os países desenvolvidos. Face a esta constatação, Lesthaeghe e Kaa desenvolveram na década de 1980 a noção de uma segunda transição demográfica (Kaa, 2002; R Lesthaeghe & Neels, 2002) enquanto fase distinta da evolução demográfica das sociedades desenvolvidas. A principal característica desta fase é uma taxa sintética de fecundidade estruturalmente inferior ao nível necessário à reposição da população, ligada a uma alteração masloviana de preferências que se expressa nos sistemas de valores e enfatiza a autorrealização e a liberdade de escolha individual (Lesthaeghe, 2010).

¹ Considera-se geralmente que, nos países desenvolvidos, a reposição da população é garantida com um índice sintético de fecundidade cerca de 2,1.

Porém, ainda que a tendência para uma redução sustentada das taxas de fecundidade seja amplamente suportada por dados estatísticos (ver por exemplo, Comissão Europeia 2004), a existência de uma fase distinta na transição demográfica que estaria a afetar o conjunto dos países desenvolvidos tem sido questionada. Em particular, é realçado que as características que lhe são atribuídas, como o aumento da quantidade de filhos fora do casamento, o declínio do casamento enquanto instituição ou a ascensão dos valores pós-materialistas da autorrealização (que colocariam a reprodução em segundo plano), não podem ser linearmente relacionados com os níveis de fecundidade, nem é claro que representem uma tendência generalizadas nos países desenvolvidos (Coleman, 2006).

Em suporte da argumentação de Coleman, é inegável que se verificam idiosincrasias significativas em diferentes países e regiões no comportamento demográfico, assim como nas questões socioeconómicas, tecnológicas e culturais que subjazem a esse comportamento demográfico. Mas, como contrapõe Kaa (2002), alterações profundas nos modelos familiares, nos padrões de mortalidade e, particularmente, de fecundidade, têm ocorrido de uma forma bastante transversal aos países europeus. E, independentemente de a categorizarmos como uma fase distinta da transição demográfica ou simplesmente um prolongamento das tendências anteriores, a perspetiva de uma sociedade envelhecida cujo declínio demográfico só pode ser revertido por um influxo significativo de migrantes encontra-se no horizonte de praticamente todos os países. O livro verde *Uma nova solidariedade entre gerações face às mudanças demográficas* (Comissão Europeia, 2005) antevê, por exemplo, que a população da união deverá crescer ligeiramente até 2025 (como consequência de altos níveis de imigração) e começar a decrescer a partir desse momento. Simultaneamente ocorrerá uma mudança nas pirâmides etárias, que levará a uma perda de cerca de 21 milhões de pessoas em idade ativa entre 2005 e 2030 (Ibid.).

Em suma, o desafio demográfico assume uma dimensão verdadeiramente europeia, ainda que existam variações nacionais nos contornos concretos e nas intensidades. Podemos, a este nível, distinguir quatro grandes grupos: os países da Europa central (e.g. Alemanha, França, Países Baixos), do sul (e.g. Portugal, Grécia, Chipre, Espanha), do leste (Bulgária, Roménia, Hungria) ou do norte (países escandinavos, Reino Unido e Irlanda) (ver Figura 1). Um dos traços distintivos mais importantes dos países do sul, onde se insere Portugal, é uma redução mais tardia da fecundidade em relação aos países da Europa central e do norte. Assim, na maioria dos países da Europa do norte os níveis de fecundidade sofreram uma queda drástica na década de 1960, passando o limiar da reposição na década seguinte, enquanto nos países do sul isto ocorreu com

um desfasamento de cerca de 10 anos. Não obstante, a queda nestes países foi muito mais acentuada e eles apresentam atualmente índices sintéticos de fecundidade que rondam 1,3, situando-se em níveis muito inferiores aos verificados na Europa central ou do norte.

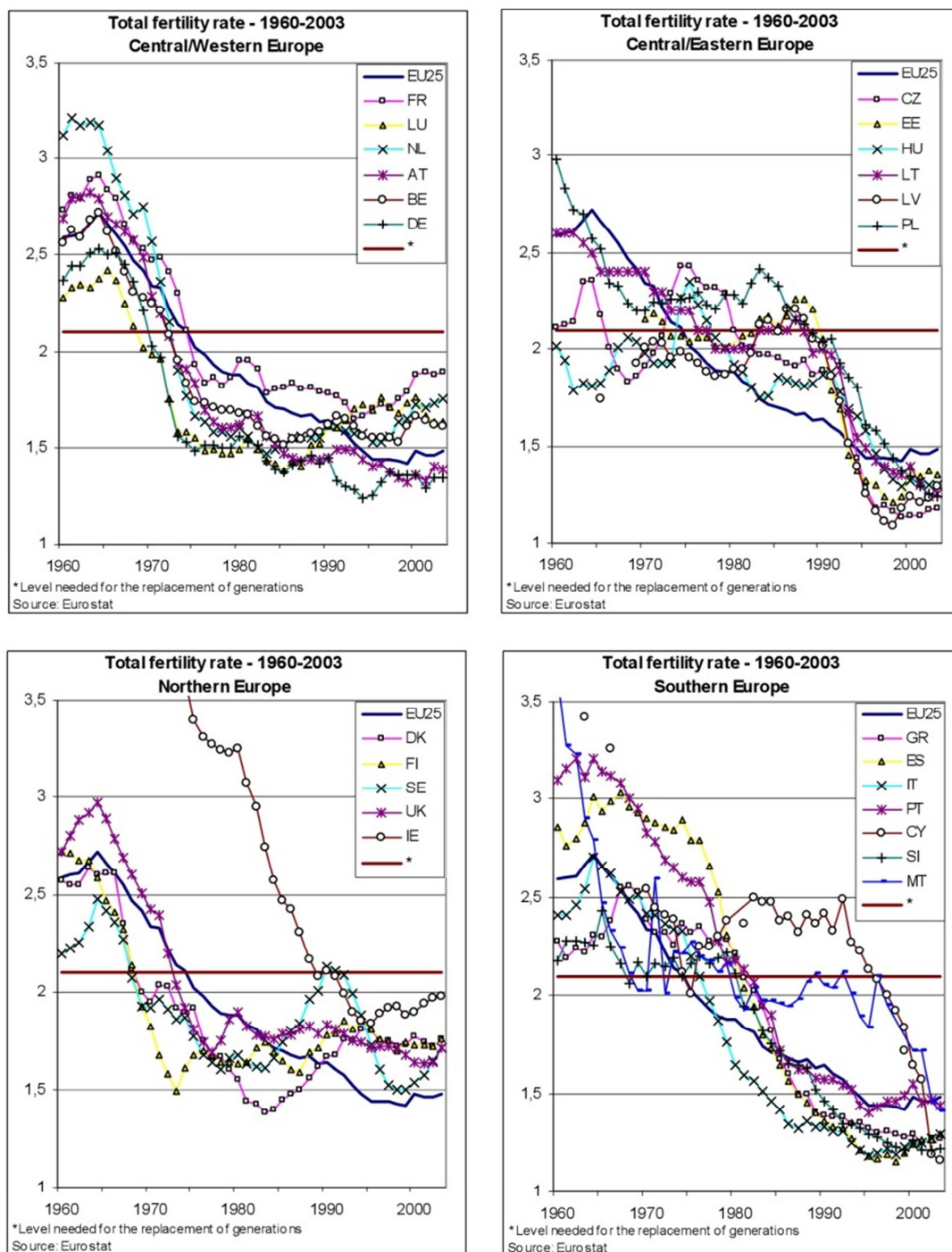


Figura 1: Evolução das taxas de fecundidade na Europa 1960-2003

Fonte: Comissão Europeia 2005: 22

A evolução das variáveis demográficas em Portugal, ainda que amplamente em linha com as tendências verificadas nos países do sul da Europa, tem também algumas particularidades, que podem ser descritas como manifestando um entrada tardia mas abrupta na transição demográfica. Em primeiro lugar, a esperança média de vida manteve-se muito inferior à média europeia até relativamente tarde. De facto, ainda em 1960 este indicador era de 61 anos para os homens e 66 para as mulheres em Portugal, enquanto a média dos países da UE-25 era já de 67 e de 73, respetivamente (Comissão Europeia, 2005). Em segundo lugar, os índices de natalidade eram também muito elevados e Portugal era dos poucos países da UE-25 em que a taxa sintética de fecundidade era superior a 3 na década de 1960 (os outros eram a Irlanda, Malta e os Países Baixos). Posteriormente estes índices sofreram uma aproximação rápida aos demais países europeus e encontram-se agora próximos da média.

A par do comportamento da fecundidade e da mortalidade, a demografia portuguesa encontra-se ainda marcada por um outro fenómeno: as migrações. De facto, ao longo do último século o país tem-se caracterizado pela entrada e saída de uma quantidade muito significativa pessoas, que foi determinante para a dimensão, estrutura e distribuição da população em diferentes momentos. Ainda que após 1974 tenha ocorrido uma entrada muito significativa de população vinda das ex-colónias, a nota dominante destes fluxos foram claramente os saldos migratórios negativos e, entre 1900 a 1988, cerca de 3,5 milhões de pessoas abandonaram o país - 48% das quais entre 1966 e 1973 (Baganha, 1994). Na década de 1990 esta tendência histórica alterou-se e, a par da diminuição dos fluxos de emigrantes, verificou-se uma entrada de migrantes que fez com que se verificassem saldos migratórios positivos nos períodos censitários de 1991-2001 e 2001-2011. Mas, mais interessante do que a tendência em si, é que a par da absorção de mão-de-obra estrangeira continuou a existir um fluxo de mão-de-obra nacional para outros países. Como nota Peixoto (2007), Portugal encontrou-se assim na situação paradoxal de ser, simultaneamente, um país emissor e recetor de um grande fluxo de migrantes². Mais recentemente a estagnação do crescimento económico e as subidas dos níveis de desemprego têm levado a novas alterações e, ainda que nesta altura seja difícil de avaliar exatamente os seus contornos, as estimativas do INE

2 As causas para este fenómeno devem, segundo este autor, ser procuradas nas características do mercado de trabalho nacional que se tem caracterizado por: um crescimento económico que assentou em setores como a construção civil, que são intensivos em mão-de-obra e têm pouca regulação (levando a salários baixos e à precaridade); na dualidade do mercado de trabalho (distinguindo entre nacionais e estrangeiros); um elevado ritmo de reestruturação económica, gerando desemprego na mão-de-obra nacional.

de 2013 indiciam já uma redução drástica da imigração e aumentos muito significativos da emigração, levando a uma nova inversão dos saldos migratórios.

A consequência das dinâmicas que se verificaram em cada um dos três aspetos supra analisados – as migrações, a fecundidade e o aumento da esperança média de vida – levou a alterações muito significativas na estrutura etária nas últimas décadas em Portugal.

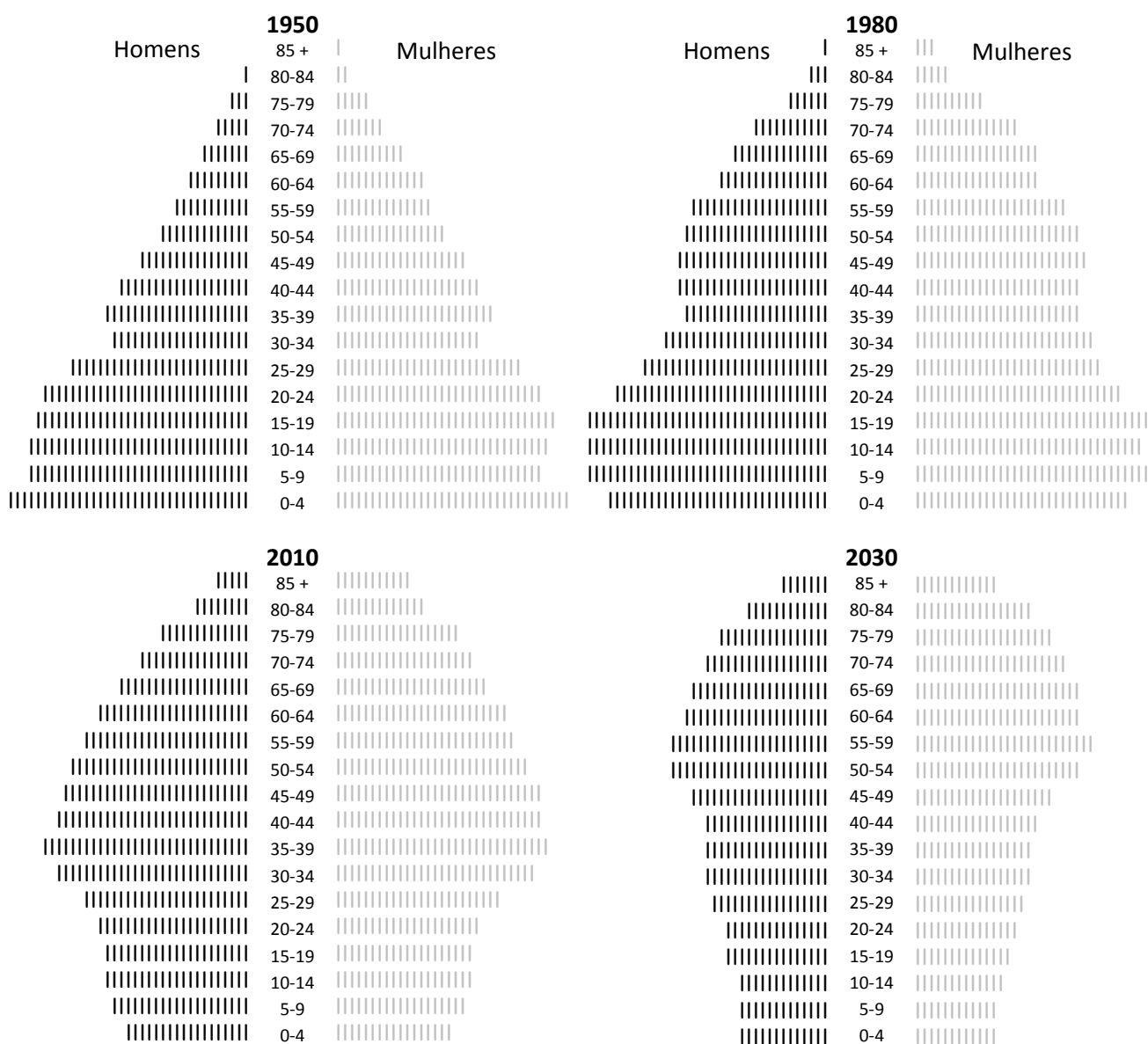


Figura 2: Pirâmides etárias em 1950 e 2030 (projeção da população fechada)

Fonte: Elaborado com base nos dados do DEMOSPIN

Como se pode ver na Figura 3, o fenómeno mais marcante destas alterações foi o envelhecimento: a estrutura piramidal de 1950 foi se progressivamente invertendo, chegando-se

em 2010 a uma situação em que os grupos etários mais numerosos se situam entre os 30 e os 60 anos e existe uma redução drástica da proporção dos grupos etários com menos de 30 anos. A tendência para o envelhecimento irá aumentar ainda mais nas próximas décadas e, em 2030, a projeção da população fechada aponta já para uma situação em que os grupos etários mais numerosos se situam acima dos 50 anos. O índice de envelhecimento seria, nessa altura, cerca de 221,5, quando era de 23,7 em 1950 e de 127,8 em 2011.

1.1.2 As assimetrias regionais do desafio demográfico

No ponto anterior ficou demonstrada a grande amplitude e transversalidade do desafio demográfico. Não obstante, Portugal é marcado por grandes assimetrias regionais que separam territórios fortemente deprimidos de outros, com realidades demográficas bastante menos gravosas. Genericamente, estas assimetrias encontram-se estruturadas em torno de duas grandes clivagens: (i) a que se estabelece a uma escala regional e separa a faixa litoral e o interior do país; (ii) a que se verifica a uma escala mais local e separa as áreas mais densas, que têm visto um continuado processo de expansão urbana, das áreas mais rurais, onde predomina o declínio populacional.

No que concerne à clivagem litoral/interior (i), um primeiro elemento que diferencia as regiões do interior das regiões do litoral são as densidades. Considerando que a média de residentes por km² era de cerca de 115 no território nacional nos Censos de 2011, é notório que todas as NUTS III do interior apresentam valores inferiores e que mais de metade não chega sequer a 25% da média nacional (Figura 3)³.

³ Dada a sua posição remota e o seu comportamento demográfico as NUTS III do Minho-lima e do Alentejo Litoral foram consideradas no conjunto das regiões do interior.

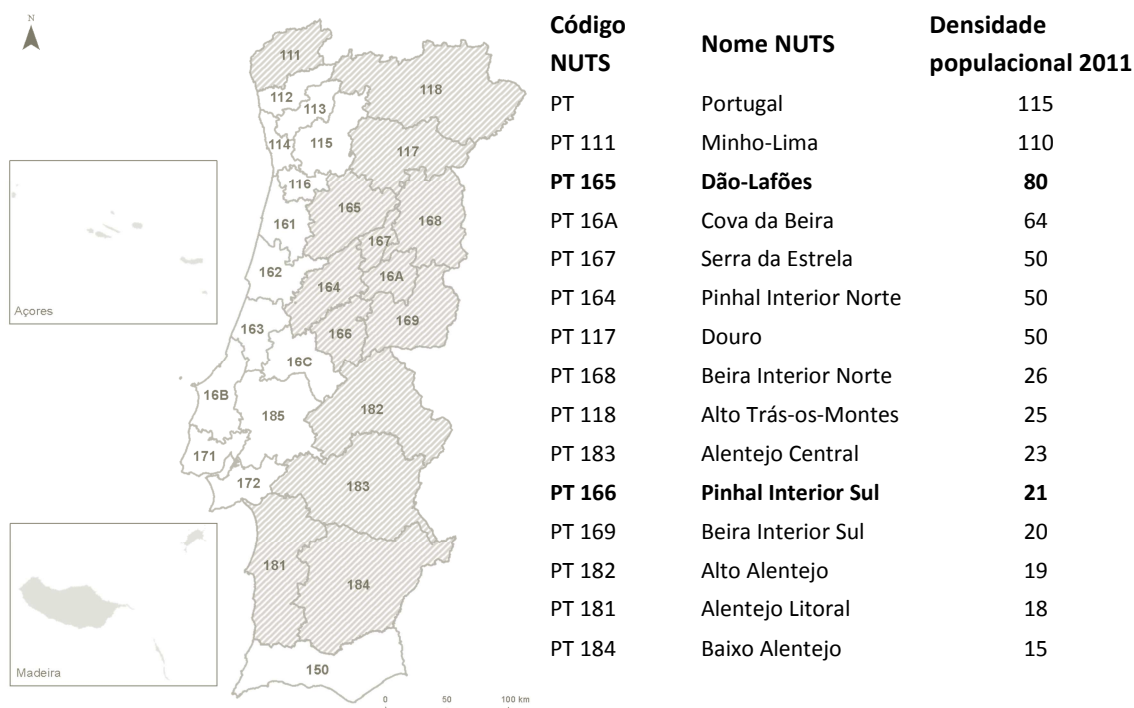


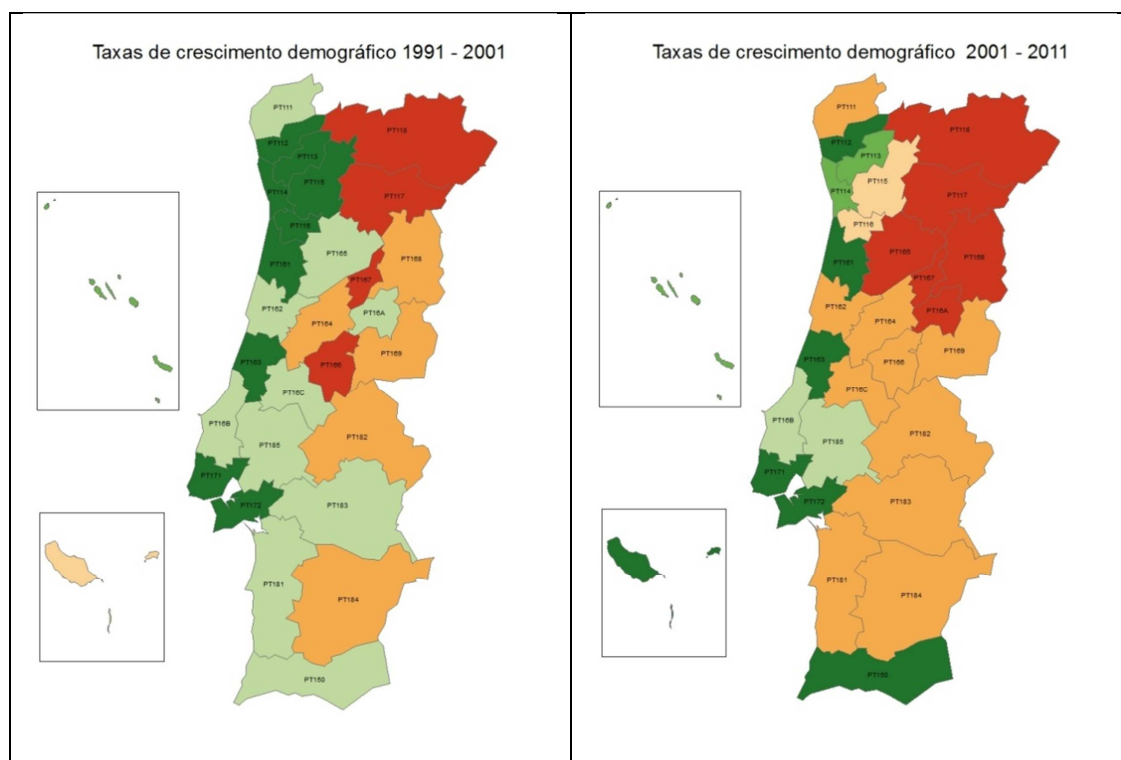
Figura 3: Ranking das NUTS III do interior (carta à esquerda) relativamente à densidade populacional

Fonte: DEMOSPIN

Às diferentes densidades que, à partida, separam as regiões do interior e do litoral, acresce uma evolução populacional bastante díspar que tem reforçado estas diferenças. Esta evolução tem raízes profundas e pode já ser observada desde a segunda metade do século XIX, quando os distritos do interior começaram a registar níveis de crescimento populacional inferiores aos verificados no resto do país (Mourão, 2006). No século XX esta situação ainda se acentuou e começaram a verificar-se diminuições populacionais em muitas áreas do interior enquanto a população do litoral continuava a aumentar. A principal causa para estas diferentes evoluções demográficas deve ser procurada nas migrações e, como nota Silva (1963), no início da década de 1960 muitos dos distritos do interior mantinham crescimentos naturais positivos mesmo quando perdiam população.

Nas décadas mais recentes esta tendência tem-se mantido, verificando-se, por exemplo, que entre 2001 e 2011, somente NUTS III do litoral conseguiram crescimentos positivos. Porém, no declínio generalizado das NUTS III do interior é possível verificar diferenças fundamentais entre diferentes áreas geográficas. Em particular, destaca-se que as NUTS do interior norte têm saldos naturais e migratórios negativos, enquanto as NUTS do interior centro e sul apresentam saldos

migratórios positivos, mas que não são suficientes para contrabalançar os saldos naturais negativos.



Legenda

Crescimento demográfico positivo

- Balanço natural e migratório positivos ($N+ > M+$)
- Balanço natural positivo e migratório negativo ($N+ > M-$)
- Balanço natural negativo e migratório positivo ($N- < M+$)

Crescimento demográfico negativo

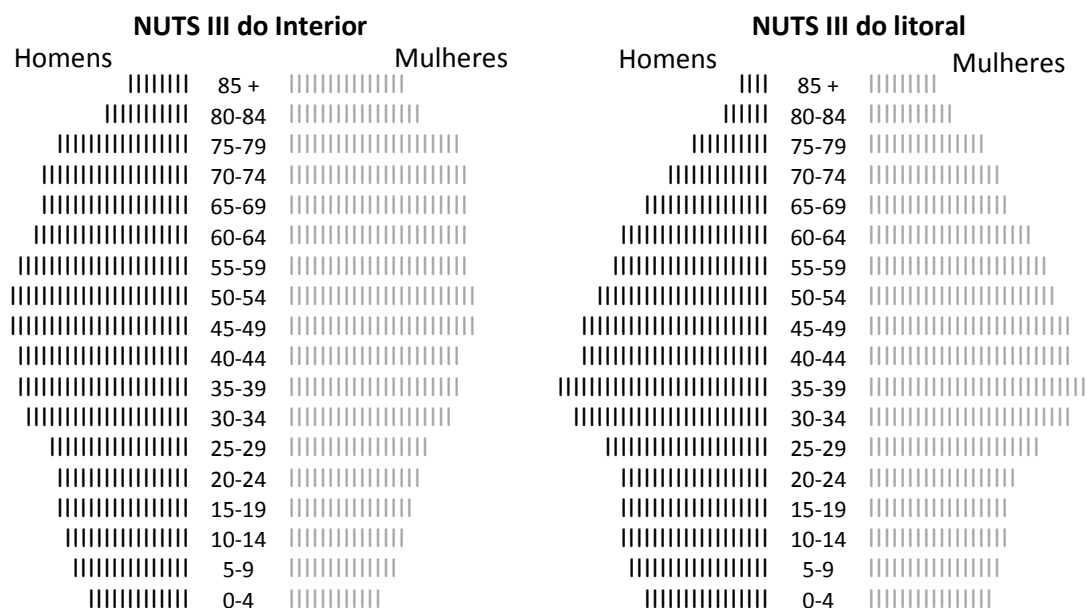
- Balanço natural positivo e migratório negativo ($N+ < M-$)
- Balanço natural negativo e migratório positivo ($N- > M+$)
- Balanço natural e migratório negativos ($N- < M-$)

Figura 4: Taxas de crescimento demográfico nas 30 NUTS III portuguesas

Fonte: DEMOSPIN

É ainda notório que o comportamento demográfico das NUTS III se alterou entre o período censitário de 1991-2001 e o período de 2001-2011. Em primeiro lugar, no segundo período surgiram as primeiras NUTS III do litoral em declínio demográfico. Para além das NUTS do Norte litoral, como o Tâmega ou Entre Douro e Vouga, esta situação verifica-se no Baixo Mondego e no Alentejo Litoral. Em segundo lugar, verificaram-se alterações nos padrões migratórios: enquanto na maioria das NUTS as migrações se mantiveram positivas, mesmo em situações de declínio demográfico, a quantidade de NUTS com saldos migratórios negativos alargou-se a 5 novas NUTS no Norte do país.

2010



2030

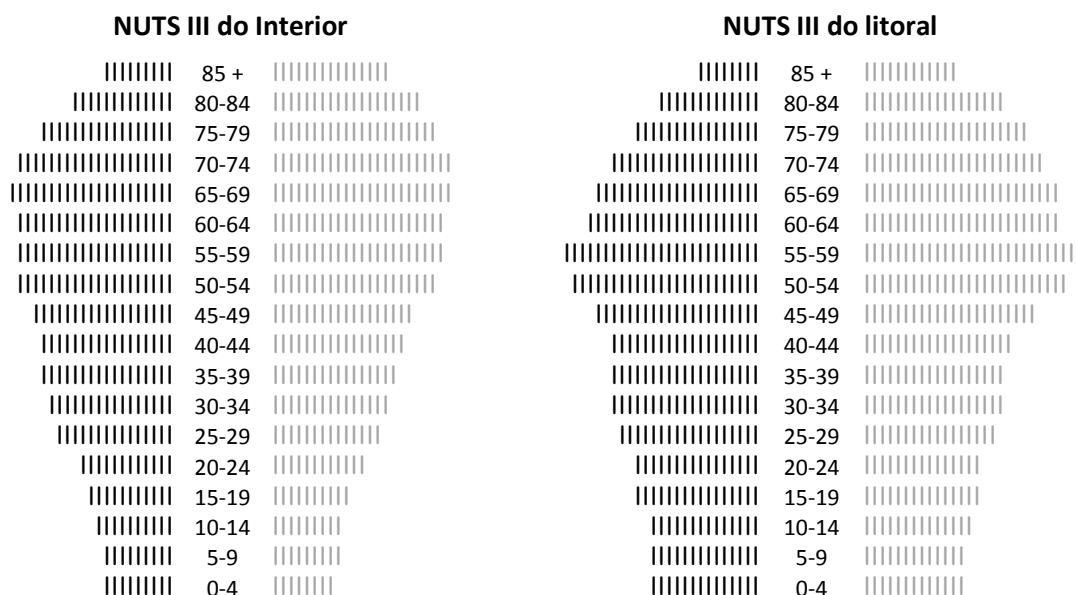


Figura 5: Pirâmides etárias da população fechada das NUTS III do litoral em 2010 e 2030

Fonte: DEMOSPIN

As diferentes trajetórias demográficas tiveram, naturalmente, um impacto significativo nas pirâmides etárias destes dois tipos de território (Figura 5). Em 2011 verifica-se, por exemplo, que as NUTS III do litoral mantêm proporções muito maiores de pessoas nos grupos etários em idade ativa e níveis muito inferiores nos grupos etários com mais de 65 anos. A projeção da população fechada para 2030 mostra o efeito destas estruturas prolongado no tempo, levando a que as

regiões do interior apresentem já uma pirâmide onde a população com mais de 85 anos suplanta largamente a população entre os 0 e os 4 anos, enquanto nas NUTS III do litoral esta situação ainda não se verifica.

A segunda clivagem (ii) marcante na demografia nacional é a que separa territórios mais rurais, com propensão para o declínio, dos territórios mais urbanos que continuam a crescer. Em parte, estas dinâmicas diferenciadas coincidem com a tendência para a concentração nas regiões litorais, já que é aqui que se localizam os maiores centros urbanos do país. Mas, mesmo nestas áreas, o crescimento concentra-se largamente nas zonas à partida mais urbanizadas, verificando-se tendências regressivas em muitas das restantes zonas. Se se analisar, por exemplo, a população por freguesia dos Censos de 2001 e 2011, é notório que os maiores níveis de crescimento demográfico se verificam nas grandes áreas metropolitanas (Porto e, sobretudo, Lisboa) e em torno das cidades mais importantes, como Braga, Leiria ou Faro (Figura 6). Também nas regiões do interior o crescimento demográfico tem ocorrido essencialmente nas freguesias mais urbanas, tais como as sedes de distrito ou de concelho, que frequentemente formam ilhas de crescimento em manchas de territórios regressivos. Ou seja, e como afirma Ferrão (2003), estamos a assistir à ascensão de um “arquipélago urbano” organizado em rede, que é dominado pelas grandes áreas metropolitanas e se entende a zonas do Algarve Litoral e ainda a um conjunto de cidades de pequena ou média dimensão do litoral e do interior.

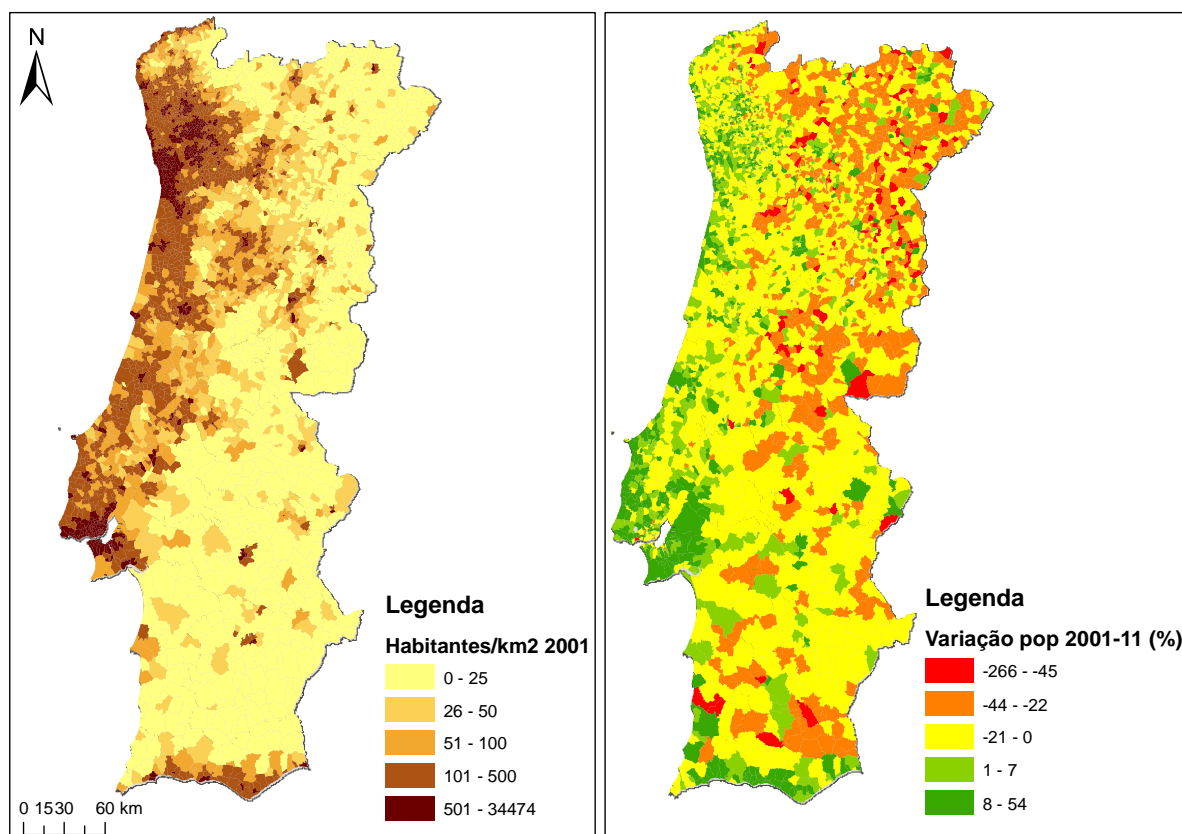


Figura 6: Densidade e variação da população nas freguesias de Portugal continental

Um aspeto fundamental neste processo de reconfiguração territorial é a questão agrária. De facto, o declínio demográfico nos territórios de baixa densidade encontra-se intimamente ligado à reestruturação da atividade agrícola que tem sido marcada por uma dupla tendência: de concentração, especialização e intensificação, por um lado; e de marginalização e abandono, por outro lado (Carvalho, 2003). Ou seja, em paralelo com um aumento da produtividade, do tamanho das explorações e da industrialização da atividade agrícola, tem havido o abandono de explorações em zonas onde o tamanho das parcelas, a produtividade ou mesmo as práticas culturais se têm mostrado menos profícuos às formas de exploração mais intensivas (MacDonald, Crabtree, & Wiesinger, 2000).

De qualquer modo, no que toca à fixação de mão-de-obra, quer o abandono das explorações de menor viabilidade, quer a industrialização da produção, têm tido uma consequência semelhante: a redução da quantidade de trabalhadores agrícolas. Se analisarmos, por exemplo, as estatísticas do Eurostat sobre o Valor Acrescentado Bruto (VAB) da agricultura e das pescas na Europa a 27, ressalta que este se tem mantido praticamente constante entre 2000 e 2008 enquanto a

quantidade de empregados nestes sectores decresceu a uma taxa anual de cerca de 5,4%⁴. Em simultâneo, de acordo com o estudo do Corine Land Cover (CLC) de 1990 e de 2006⁵, tem também havido uma redução da área agrícola.

Portugal não tem escapado a esta tendência ainda que, a par de uma taxa anual de crescimento do emprego na agricultura e pesca de -0,9%, o país tenha registado também um decréscimo do VAB no período de tempo acima referido. Em relação à área agrícola Portugal manifesta também uma evolução semelhante ao resto da Europa e, entre o CLC de 1990 e o de 2006, a sua proporção passou de 47,3% para 45,7% da área total (European Environmental Agency). Mas, para os territórios periféricos e montanhosos do interior, mais importante do que redução da área agrícola em si, tem sido o abandono de muitas das explorações de pequena dimensão. Este abandono, e o concomitante e continuado processo de urbanização, têm levado a uma reestruturação profunda das comunidades destas áreas e está na base de muitos dos desafios demográficos que se lhes colocam.

Estes desafios fazem-se sentir a diversos níveis, destacando-se, desde já, duas das suas faces mais visíveis: o envelhecimento e o despovoamento. Como seria de esperar, as consequências destas duas tendências para os territórios afetados são bastante profundas, lançando um repto muito significativo à sua viabilidade, em geral, e ao desenvolvimento de políticas públicas, em particular. Para a ação pública existem dois aspetos particularmente importantes. Em primeiro lugar, será necessário perceber a forma como as políticas públicas podem contrariar o declínio demográfico do Interior. É, a este respeito, importante considerar que muitos dos territórios do interior estão marcados, não só por baixas densidades populacionais, mas também por tecidos institucionais frágeis, uma fraca dinâmica económica, uma localização geográfica remota em relação aos centros mais dinâmicas ou reduzidas acessibilidades a equipamentos e serviços. As tendências de regressão demográfica necessitam assim de ser entendidas à luz deste contexto de baixa densidade, já que este tem implicações significativas para as causas e consequências da perda de população (a perda de população nos núcleos urbanos dos grandes centros urbanos assume, por exemplo, contornos completamente distintos).

⁴ Para os Países Baixos e para o Reino Unido os dados para 2008 não estavam disponíveis, tendo sido utilizados os dados de 2001 e 2002, respetivamente.

⁵ As áreas agrícolas do CLC incluem: terra arável, culturas permanentes, pastos e áreas agrícolas heterogéneas.

Em segundo lugar, será necessário perceber como podem os poderes públicos contribuir para minimizar o impacto de uma evolução demográfica negativa nos territórios abrangidos. Neste sentido será, por um lado, importante acautelar-se a prestação de serviços e infraestruturas para a população em declínio e envelhecida. Por outro lado, será também necessário considerar-se o impacto do despovoamento de algumas áreas para o ordenamento do território. De facto, a redução da intervenção humana em algumas áreas fortemente marcadas pela sua presença poderá, entre outras coisas, levar a uma alteração profunda dos ecossistemas e das paisagens e ao aumento da ocorrência de fenómenos extremos (e.g. incêndios).

1.1.3 O projeto DEMOSPIN

É face aos desafios expostos até aqui que foi desenvolvido o projeto *DEMOSPIN - Demografia economicamente sustentável: reverter o declínio em áreas periféricas*, numa parceria entre as Universidades de Aveiro, Coimbra e da Beira Interior e os Institutos Politécnicos de Castelo Branco e Leiria, e financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. O objetivo principal deste projeto foi o de construir uma ferramenta de apoio à decisão, que permitisse a definição de estratégias políticas em territórios demograficamente deprimidos, articulando modelos de projeção demográfica com modelos de desenvolvimento e crescimento económico. Um aspeto central desta abordagem é a ligação entre economia e demografia, assumindo-se que elas evoluem em paralelo e no mesmo sentido, já que a expansão demográfica origina oportunidades económicas e, em particular, que os fluxos migratórios entre diferentes regiões e países ocorrem em função do tipo e da quantidade de emprego gerado.

A nível económico, este projeto baseou-se em modelos input-output para estimar a evolução das economias regionais em diferentes cenários. A nível demográfico, foi utilizado o método das componentes de coortes geracionais para a projeção da população e regressões múltiplas por sexo e por grupo etário para estimar as migrações. Estes dois módulos foram posteriormente integrados, visando um duplo objetivo: estimar populações e apontar comportamentos necessários para populações sustentáveis a longo prazo.

O primeiro objetivo foi materializado através de iterações sucessivas entre os dois módulos, estimando-se a população para as 30 NUTS III portuguesas até 2030, para 6 diferentes cenários económicos. Através deste procedimento, tentou-se perceber qual seria a dimensão e estrutura da população com uma dada evolução económica.

Para o cumprimento do segundo objetivo, foi abordado o conceito de população sustentável, estimando-se a quantidade de empregos que teriam de ser gerados para se alcançar uma estrutura populacional deste tipo. Com efeito, o acentuado envelhecimento populacional do interior determina, em muitos casos, que a recuperação do índice sintético de fecundidade para níveis de reposição geracional não chega, por si só, para garantir a dimensão populacional no futuro – o efetivo das mulheres em idade fértil já não é suficiente para gerar os nados-vivos necessários para a recuperação demográfica. Esta só pode ser alcançada através de fluxos migratórios, nomeadamente de mulheres em idade fértil, sensíveis às oportunidades de emprego criadas. Trata-se, no fundo, de uma inversão da relação anterior em que, ao invés de se associarem comportamentos demográficos a evoluções económicas, se associam comportamentos económicos a evoluções demográficas.

Os modelos de projeções demográficas, assim como a discussão das implicações teóricas e práticas da evolução projetada, foram fundamentais para o desenvolvimento desta tese.

1.2 Objetivos

Esta tese de mestrado tem como tema principal o declínio demográfico das regiões do interior português e as suas relações com o desenho de políticas públicas. Ou seja, pretende-se perceber a dimensão do desafio demográfico e a forma como as políticas públicas podem/devem atuar neste quadro, quer através de estratégias de combate do declínio, quer através do ajustamento às novas realidades demográficas.

Para abordar este tema, procurará responder-se a três perguntas fundamentais:

- Quais são os contornos e a provável evolução do declínio demográfico do interior?
- O que seria necessário para estagnar ou inverter esse declínio?
- Quais são as implicações da atual evolução para a disponibilização de equipamentos e serviços?
- Qual pode ser o papel das políticas públicas neste quadro?

Para responder a estas perguntas, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

- Contrastar a evolução da população nos atuais moldes com estruturas demográficas estáveis e estacionárias;

- Identificar os fluxos de imigração necessários para colmatar a tendência negativa de muitos dos municípios do interior, face às estruturas consideradas sustentáveis em termos demográficos;
- Quantificar os postos de trabalho que teriam de ser gerados para atrair esses imigrantes;
- Perceber o declínio da população enquanto desafio à disponibilização de equipamentos e serviços em regiões de baixa densidade;
- Discutir as políticas públicas de combate ao despovoamento do interior à luz de uma análise objetiva dos comportamentos demográficos, assim como das necessidade de reconfiguração das infraestruturas e serviços públicos.

1.3 Abordagem metodológica

Em termos metodológicos, foram selecionados como objeto de estudo as NUTS III do Pinhal Interior Sul e de Dão-Lafões. A escolha da primeira justifica-se por se tratar de uma região particularmente deprimida, o que faz com que seja um excelente caso de estudo para os desafios que estão associados ao declínio demográfico. A segunda, para além de ser uma região que no contexto das regiões do Interior está relativamente bem posicionada, caracteriza-se por comportamentos muito díspares nos seus Municípios, sendo assim também um caso interessante para análise (ver ponto seguinte). Ou seja, por um lado pretende-se mostrar uma situação extremada que permita apreender o declínio demográfico nos seus contornos mais dramáticos e, por outro lado, dar conta das diferentes trajetórias que se registam.

Esta análise desenvolve-se em **três fases** essenciais:

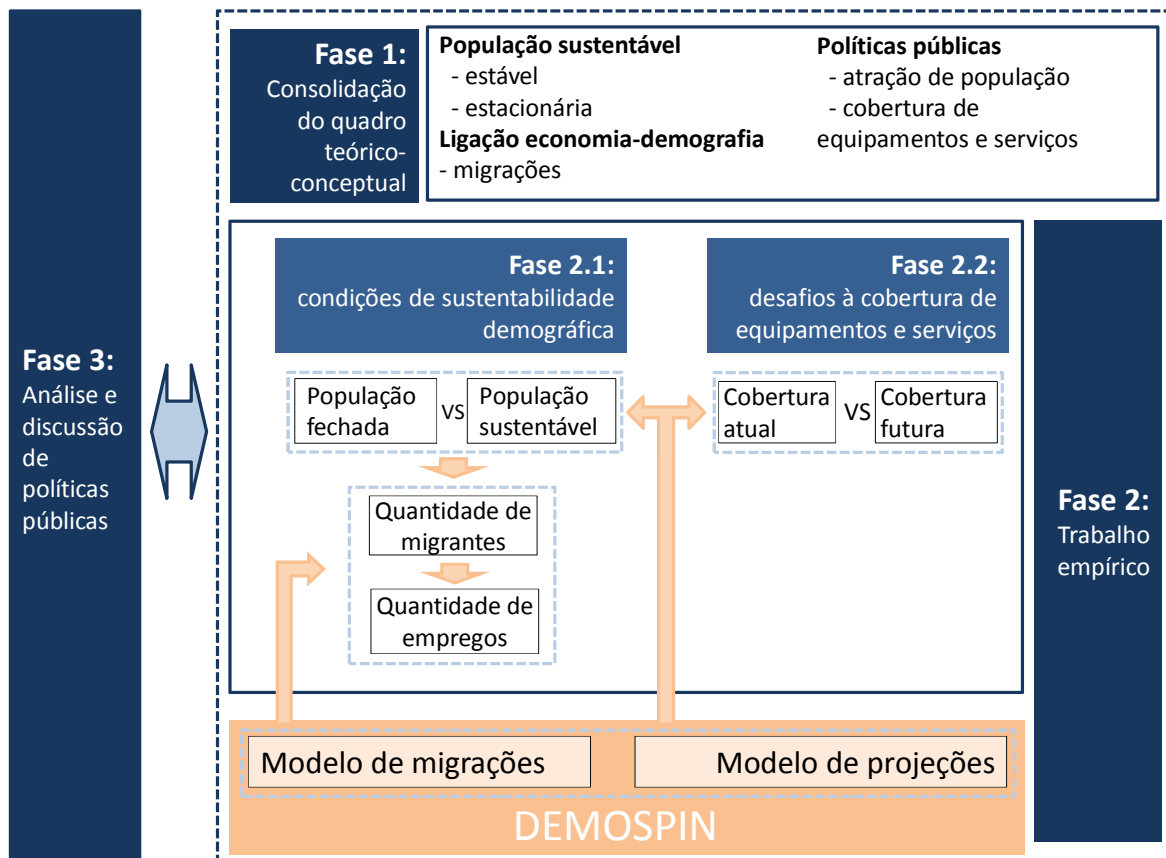


Figura 7: Abordagem metodológica da tese

A **primeira fase** serve para consolidar o quadro metodológico e conceptual da tese. Em particular, é analisado o conceito de população sustentável, identificando-se comportamentos demográficos que lhe estão associados, e a ligação entre economia e demografia. É ainda discutido o papel das políticas públicas face ao declínio demográfico de regiões de baixa densidade realçando-se: as dimensões relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas de atração de população em territórios específicos; os desafios que se colocam à salvaguarda de coesão territorial e as suas implicações para a programação de equipamentos e serviços.

A **segunda fase** compreende o trabalho empírico e divide-se em duas partes. Na primeira parte são analisados os requisitos para a sustentabilidade demográfica das regiões analisadas, contrastando-se a provável evolução dos municípios em termos demográficos com aquela que seria necessária para se atingir uma população sustentável. Para este fim é, em primeiro lugar, feita uma estimativa da população fechada por grupos etários para o conjunto de municípios das NUTS III em análise para 2085. Em segundo lugar, a estrutura demográfica esperada é contrastada com aquela que se verificaria numa situação de sustentabilidade, obtendo-se as carências ou

excessos que ocorrem em determinados grupos etários. Em terceiro lugar, são identificados os fluxos de imigrantes necessários para colmatar as carências, assumindo-se uma entrada faseada e prevendo-se o impacto da sua penetração nas estruturas da população dos municípios. Em quarto lugar, e dada a estreita relação entre as migrações e o emprego, são analisados os postos de trabalho que corresponderiam à entrada dos fluxos de migrantes necessários.

Na segunda parte é feita uma análise aos desafios que se colocam à disponibilização de equipamentos e serviços nos territórios abrangidos, utilizando como exemplo a rede de estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico do Pinhal Interior Sul. Para este fim é, em primeiro lugar, feita uma análise da cobertura deste tipo de equipamento a nível submunicipal, traçando-se as áreas de influência e confrontando-as com a população dos lugares abrangidos por estas áreas de influência. Em segundo lugar são feitas projeções demográficas, para obter a evolução dos potenciais utilizadores. Desta forma, será possível perceber-se se a atual distribuição é viável face à evolução provável da população ou se existe uma quantidade considerável de equipamentos que deixa de fazer sentido ou somente pode funcionar em regime de subutilização.

A **terceira fase** servirá para discutir as implicações que os resultados da análise terão no desenvolvimento de políticas públicas. Esta discussão incide em dois aspetos centrais. Por um lado serão esboçadas algumas recomendações sobre as diferentes dimensões que terão de ser abordadas por políticas de combate ao despovoamento do interior. Esta análise passa por identificar políticas de fixação de população em territórios semelhantes aos abordados, centrando-se nos aspetos que poderão ser mais relevantes dada a estrutura demográfica existente. Por outro lado, são discutidas as implicações para a configuração dos equipamentos e serviços, tendo em vista manter a viabilidade de um território em acelerado declínio demográfico.

1.4 Estudos de caso

Como foi já referido no ponto anterior, as regiões selecionadas como objeto de estudo foram as NUTS III do Pinhal Interior Sul e de Dão-Lafões. Trata-se, no primeiro caso, de uma região de muito baixa densidade (menos de um quinto do total nacional) que, a par dos aglomerados de maior dimensão das sedes de concelho, apresenta lugares muito pequenos espalhados pelo território. A NUTS de Dão-Lafões apresenta uma estrutura populacional mais díspar e, a par de concelhos de muito baixa densidade, como Aguiar da Beira ou Mortágua, existem concelhos com densidades próximas da média nacional (Nelas e Santa Comba Dão). A existência de um centro

urbano de dimensão considerável – Viseu – faz também com que se trate de uma região com carácter muito menos rural e remoto do que o Pinhal Interior Sul. No que concerne à ocupação do território, ela segue o padrão disperso que caracteriza o Interior Norte e Centro do país, em particular nos concelhos a Sudeste: Viseu, Carregal do Sal, Nelas e Mangualde.

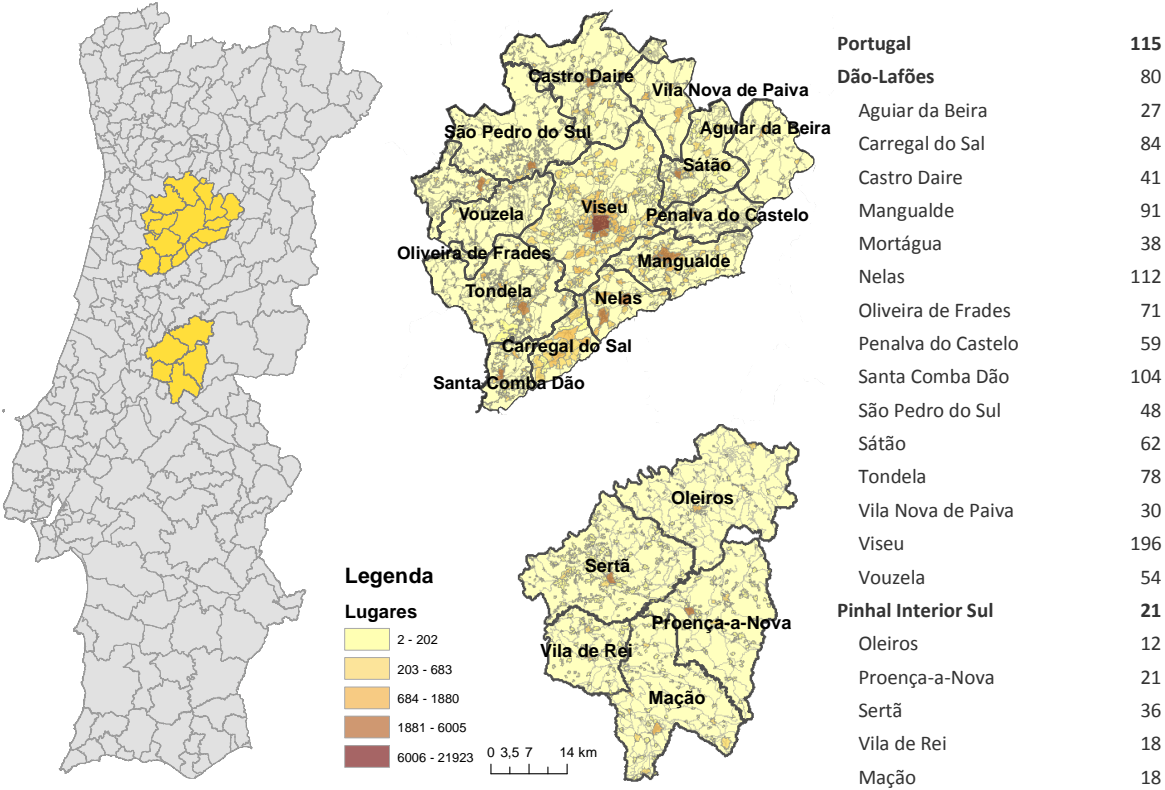


Figura 8: Localização, densidades e população dos lugares dos estudos de caso

Em termos diacrónicos, as duas NUTS analisadas têm vindo a verificar um declínio demográfico e, entre 2001 e 2011, todos os municípios com exceção de Vila de Rei e Viseu perderam população. Este declínio foi particularmente acentuado nos municípios que já apresentam as densidades mais baixas à partida, como os do Pinhal Interior Sul ou os territórios mais remotos de Dão-Lafões.

Tabela 1: População por Município em 2001 e 2011

	2001	2011	Variação (%)
Portugal	10356117	10562178	1,99
Dão-Lafões	286313	277240	-3,17
Aguiar da Beira	6247	5473	-12,39
Carregal do Sal	10411	9835	-5,53
Castro Daire	16990	15339	-9,72
Mangualde	20990	19880	-5,29
Mortágua	10379	9607	-7,44
Nelas	14283	14037	-1,72
Oliveira de Frades	10584	10261	-3,05
Penalva do Castelo	9019	7956	-11,79
Santa Comba Dão	12473	11597	-7,02
São Pedro do Sul	19083	16851	-11,70
Sátão	13144	12444	-5,33
Tondela	31152	28946	-7,08
Vila Nova de Paiva	6141	5176	-15,71
Viseu	93501	99274	6,17
Vouzela	11916	10564	-11,35
Pinhal Interior Sul	44803	40705	-9,15
Oleiros	6677	5721	-14,32
Proença-a-Nova	9610	8314	-13,49
Sertão	16720	15880	-5,02
Vila de Rei	3354	3452	2,92
Mação	8442	7338	-13,08

Fonte: INE

Mas, em contraponto com o decréscimo generalizado da população, se se considerar a evolução dos diferentes lugares destes territórios no último período intercensitário verificou-se uma propensão para a consolidação da população nos maiores centros urbanos. Na NUTS de Dão-Lafões o crescimento demográfico concentrou-se sobretudo na área de Viseu e nos lugares próximos das sedes de concelho enquanto a população os lugares menos densos verificou, em muitos casos, decréscimos significativos.

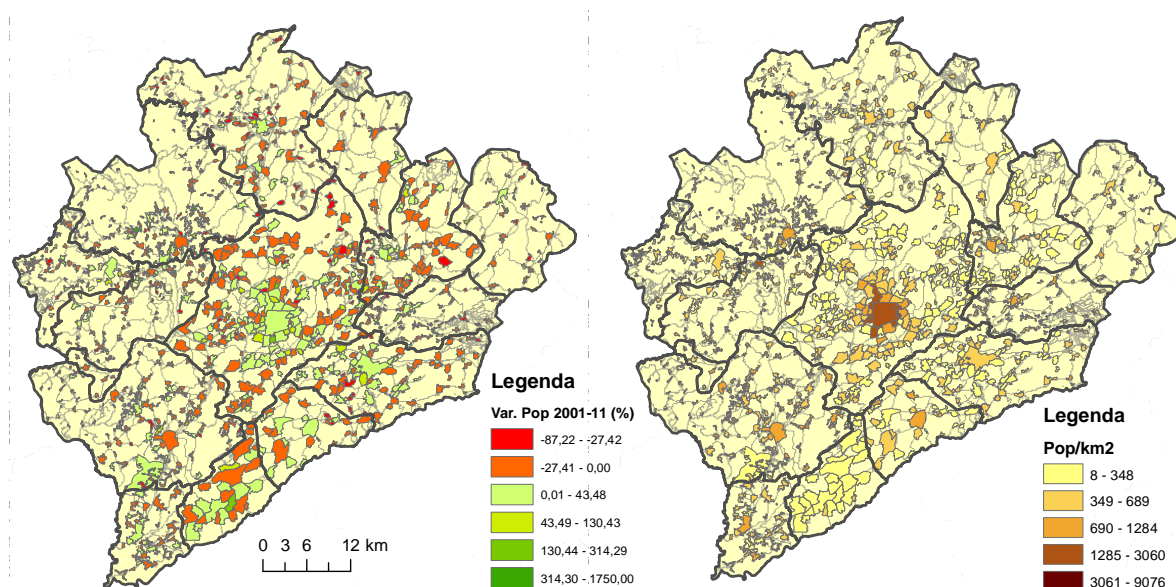


Figura 9: Evolução da população por lugar no Pinhal Interior Sul, entre 2001-2011

No Pinhal Interior verificou-se um fenómeno semelhante e, com exceção do Concelho de Proença-a-Nova, os lugares das sedes verificaram aumentos populacionais no último período intercensitário, não obstante os fortes declínios demográficos verificados nos Concelhos enquanto um todo. Uma situação mais ambígua verifica-se na Sertã, onde o crescimento não se centra somente nos lugares da sede mas numa mancha mais densa no centro do município.

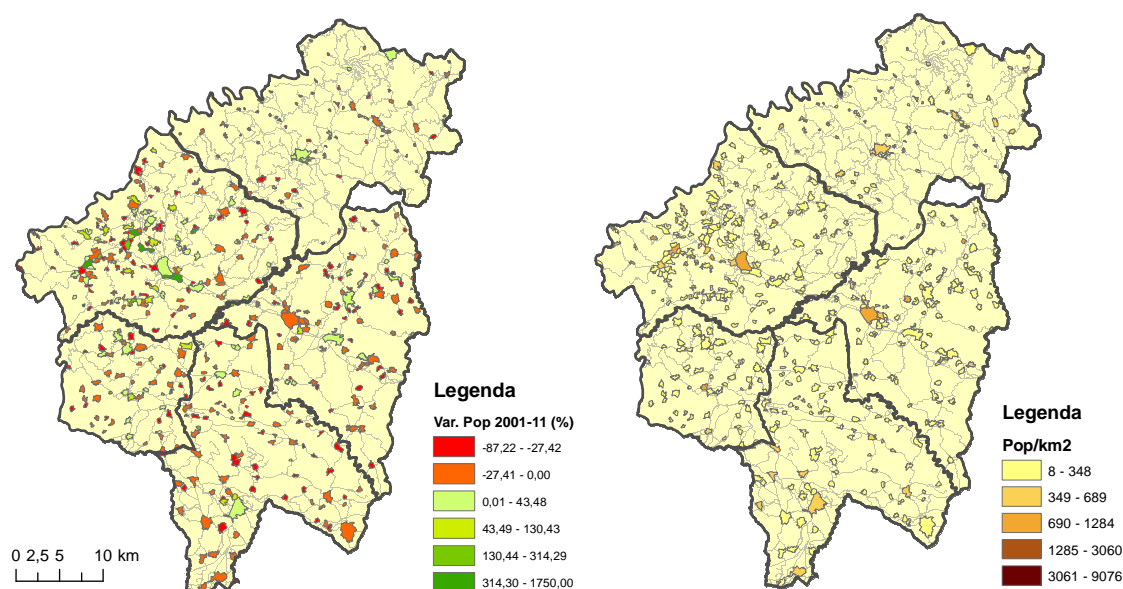


Figura 10: Evolução da população por lugar no Pinhal Interior Sul, entre 2001-2011

No que concerne à estrutura etária, as duas NUTS apresentam estruturas bastante envelhecidas. Não obstante, é notório que o Pinhal Interior Sul em 2011 apresenta já uma pirâmide invertida, enquanto Dão-Lafões ainda concentra proporções significativas da população nos grupos etário em idade ativa. Esta estrutura tem, naturalmente, implicações para as projeções da população fechada onde, em 2030, o Pinhal Interior Sul apresenta uma população que não se caracteriza somente por um envelhecimento muito significativo, mas também por perdas significativas da população total (como se verá no capítulo 3).

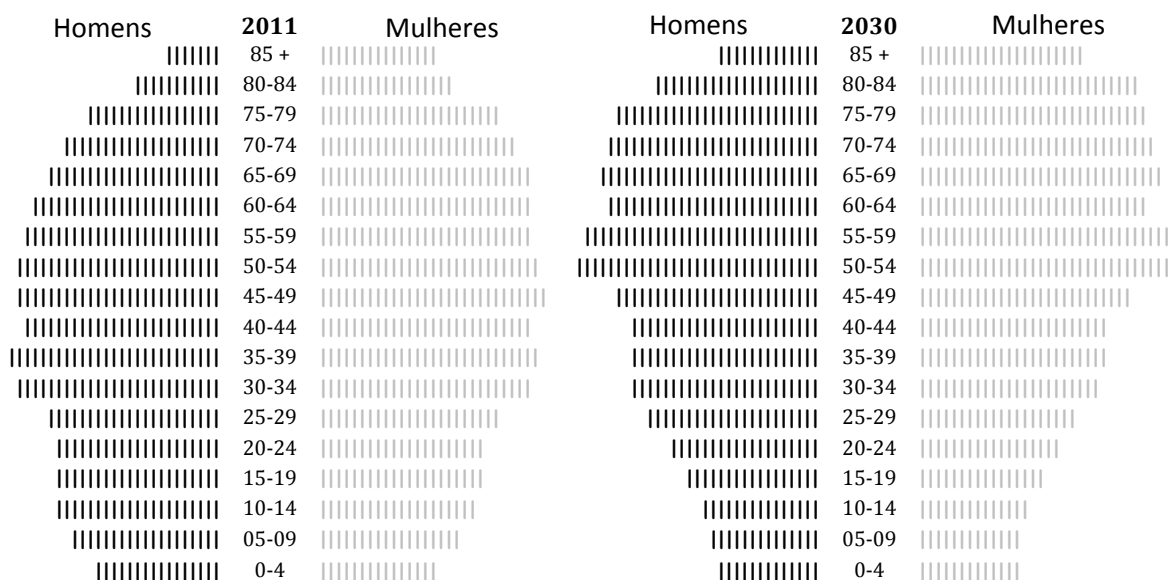


Figura 11: Pirâmide etária para a NUTS III de Dão-Lafões (2030 - projeção DEMOSPIN)

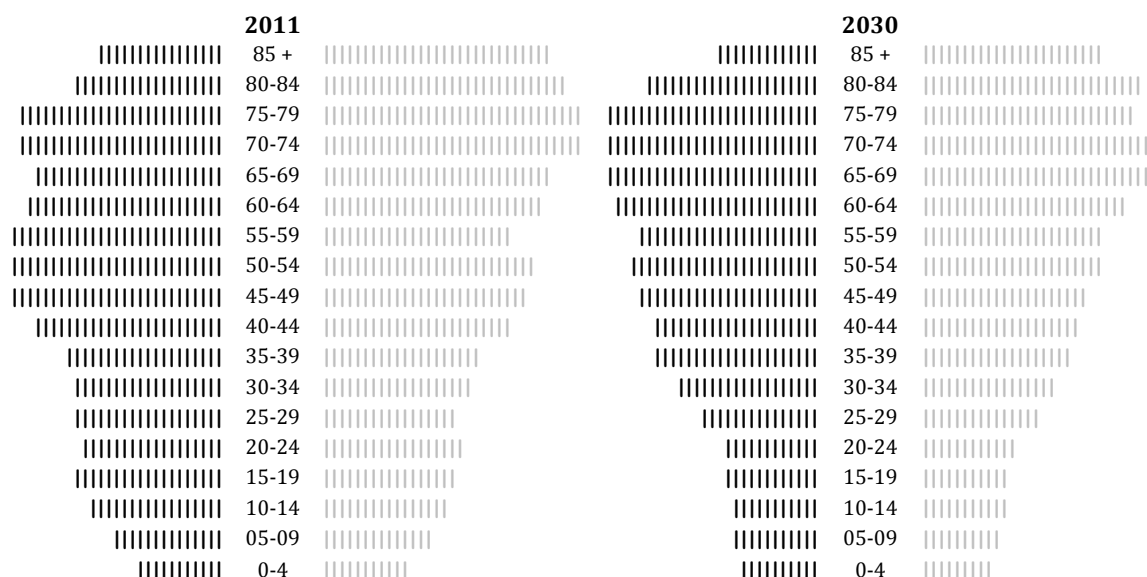


Figura 12: Pirâmide etária para o Pinhal Interior Sul (2030 - projeção DEMOSPIN)

1.5 Estrutura do trabalho

Para além do presente capítulo, o trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos.

O **segundo capítulo** apresenta o quadro conceptual da tese. Este capítulo apresenta os principais conceitos que serão utilizados e enquadra a análise nas teorizações que já tenham sido desenvolvidas sobre estes temas. Na primeira parte são discutidos os conceitos demográficos, nomeadamente o de população estável e estacionária. Na segunda parte é discutida a ligação entre o comportamento da demografia e da economia. Na terceira parte são discutidas políticas de combate e de adaptação ao declínio demográfico a nível regional.

O **terceiro capítulo** apresenta os modelos que foram utilizados para as análises demográficas, os pressupostos que os regeram e os resultados obtidos através desses modelos.

O **quarto capítulo** discute as implicações das análises anteriores na definição de políticas públicas, contrastando a análise empírica com as teorizações e experiências que tenham sido feitas em outras situações.

Por fim, são apresentadas as **conclusões** onde, para além de se discutirem os resultados das análises à luz do desenho de políticas públicas, serão também apresentadas as limitações da tese e questões que poderiam ser desenvolvidas em futuras investigações.

CAPÍTULO 2: QUADRO CONCETUAL

Este capítulo desenvolve o quadro conceptual que suporta as análises desta tese e divide-se em três partes. A primeira parte discute os requisitos para uma demografia sustentável a longo prazo. Neste sentido são abordados dois conceitos: população estável e população estacionária. A população estável refere-se a uma configuração das variáveis demográficas que garante que a proporção de pessoas nas diferentes coortes se mantenha constante ao longo do tempo. A população estacionária refere-se a uma população onde o número de óbitos corresponde ao número de nascimentos - ou seja, em que crescimento populacional seja nulo. A segunda parte discute as ligações que se estabelecem entre o comportamento da economia e da demografia. A atenção dada a esta ligação justifica-se porque, por um lado, a demografia das regiões do interior se encontra marcada pelas assimetrias profundas no desenvolvimento económico e, em particular, das oportunidades de emprego. Por outro lado, em populações com poucas mulheres em idade fértil, as migrações tornam-se fundamentais no combate ao declínio demográfico. A terceira parte debruça-se sobre as implicações para as políticas públicas que as dinâmicas demográficas recessivas têm em regiões de baixa densidade.

2.1 Demografia sustentável: populações estáveis e estacionárias

Como mencionado na introdução, a perda significativa de população dos territórios em análise pode ser considerada uma ameaça séria à sua viabilidade e à qualidade de vida dos remanescentes. Daqui resulta que um objetivo fundamental para muitas destas regiões seja a inversão da tendência recessiva e o alcançar de uma situação de equilíbrio demográfico. Esta situação de equilíbrio é aqui denominada de demografia sustentável e refere-se às condições necessárias para manter uma população constante a longo prazo. Existem dois conceitos elementares que estão associados a este tipo de análise: o de *população estável* e o de *população estacionária*. Passa-se a uma breve descrição dos principais elementos que caracterizam cada um destes conceitos.

A **estabilidade da população** é um conceito que designa um caso particular de uma população malthusiana onde a mortalidade e estruturas de idade e sexo são constantes (United Nations, 1968). Ou seja, refere-se a uma situação em que a proporção entre os diferentes grupos etários é invariável. Para isto, um conjunto de condições necessitam de ser cumpridas durante um determinado período de tempo: a taxa de mortalidade por grupo etário e o índice sintético de fecundidade têm de ser constantes; a taxa de migração por grupo etário tem de ser igual a zero; tem de haver um rácio constante entre o nascimento de homens e de mulheres.

A **estacionariedade** refere-se a um estágio em que a população não aumenta nem diminui, havendo portanto uma correspondência entre o número de nascimentos e de óbitos. Trata-se, assim, de uma

POPULAÇÕES ESTÁVEIS E ESTACIONÁRIAS

População estável

- Proporção dos diferentes grupos etários não se altera
- Taxa de mortalidade por grupo etário constante
- Índice sintético de fecundidade constante
- Rácio constante entre homens e mulheres

População estacionária

- Equivalência entre o número de nascimentos e de óbitos
- Crescimento populacional nulo
- Um índice sintético de fecundidade que garanta a reposição da população (2.1, nos países desenvolvidos)

forma particular de população estável em que, para além das condições especificadas, o índice sintético de fecundidade se encontra a um nível que permite repor a população que morre.

Como nota Ryder (1975), existem algumas considerações interessantes que podem ser feitas a respeito da estacionariedade da população. Em primeiro lugar, é evidente que esta pode ser atingida pela conjugação de diferentes taxas de fecundidade e de mortalidade. Se, por exemplo, a taxa de mortalidade das mulheres for elevada nos escalões etários mais baixos, o conjunto das taxas de fecundidade por grupos etários das mulheres em idade fértil necessita de ser igualmente alto para garantir a reposição da população. Esta variabilidade reflete-se, naturalmente, na estrutura etária, fazendo com que diferentes populações estacionárias possam apresentar pirâmides etárias díspares. Em segundo lugar, a igualdade entre o número de nascimentos e o número de óbitos não é, só por si, suficiente para garantir a estacionariedade da população. De facto, se a esperança média de vida aumentar pode, mesmo nesta situação, ocorrer um aumento da população. A par da condição anterior, torna-se assim necessário manter uma taxa de mortalidade constante por grupo etário, tal como especificado nos requisitos para a população estável. Em terceiro lugar, as teorias da estacionariedade, por norma, pressupõem populações fechadas. Este pressuposto pode, contudo, ser parcialmente abandonado, assumindo-se que a taxa de migração é nula por grupo etário ou que os saldos migratórios sejam ajustados às demais variáveis demográficas, de modo a que o resultado final seja um crescimento nulo.

2.2 Ligação entre a economia e a demografia: a importância das migrações

A relação que se estabelece entre a demografia e a economia pode ser entendida como um condicionamento recíproco e não determinado. Ou seja, o crescimento económico influencia as características de uma população e vice-versa, sem que se possam determinar relações estritamente lineares entre o comportamento das variáveis económicas e das variáveis demográficas. Não obstante, existe um conjunto de análises bastante vasto que tem relacionado diversos tipos de variáveis económicas com o comportamento económico e vice-versa (Luci e Thévenon, 2010; Park & Hewings, 2009; Overman, Rice, & Venables 2010).

Das diversas variáveis microdemográficas que poderiam ser utilizadas para este tipo de análises, aquelas que serão focadas neste ponto são somente a fecundidade e, em particular, as migrações. Esta escolha justifica-se já que, juntamente com a mortalidade, são estas variáveis que

determinam a dimensão e a estrutura de uma população. A menor importância atribuída à fecundidade justifica-se pela baixa proporção de mulheres em idade fértil nas regiões analisadas (limitando o alcance de medidas natalistas) e por a relação entre economia e migrações ser, naturalmente, bastante mais tangível e imediata que a relação entre a economia e a fecundidade.

2.2.1 Economia e fecundidade

No que concerne à relação entre economia e fecundidade pode assumir-se, por um lado, que variações nesta influenciam o crescimento económico. Esta influência prende-se, nomeadamente, com alterações da quantidade e proporção de mão-de-obra ativa, dos rácios trabalho-capital, ou da expansão do consumo ligado ao aumento populacional.

Por outro lado, existe também uma ligação entre tendências de crescimento económico e o desempenho das taxas de fecundidade⁶. Neste sentido, Luci e Thévenon (2010) identificaram, por exemplo, uma relação causal entre os índices de fecundidade e os resultados macroeconómicos, notando que o PIB *per capita* tem um significativo poder explicativo nas variações dos índices de fecundidade sintética entre 1960 e 2007 nos países da OCDE. Quanto à natureza dessa relação, estes autores distinguem três fases distintas: no início do período em análise, a expansão económica coincidiu com aumentos no índice de fecundidade sintético; posteriormente, assistiu-se à inversão desta relação que fez com que muitos países atingissem um índice de fecundidade sintético inferior ao necessário à reposição da população (2,1); recentemente tem-se, contudo, verificado um crescimento deste índice, relacionado com níveis de PIB mais elevados (mesmo controlando a endogeneidade, o adiamento da idade da primeira maternidade ou outras variáveis socioeconómicas).

2.2.2 A relevância económica das migrações

Sem retirar importância à relação que se estabelece entre economia e fecundidade, a forma mais imediata de relacionar a economia com a população é as migrações. É que, enquanto alterações na fecundidade só se fazem sentir no mercado de trabalho no médio/longo prazo, a entrada de imigrantes em idade ativa pode ter um impacto imediato e significativo na estrutura da população e, assim, na mão-de-obra disponível (Park & Hewings, 2009). Os principais fatores que geram

⁶ Uma teorização recorrente que pode, em sentido amplo, ser relacionada com esta ligação é a da *transição demográfica*, que foi já analisada mais em detalhe no capítulo anterior.

estas migrações são, na ótica da coevolução de economia e demografia, estímulos de natureza económica (tais como oportunidades de emprego ou diferenças salariais). Estes são geradores de fluxos de trabalhadores, cujo saldo final é determinado pelo grau de disparidade entre regiões. De facto, como notam Decressin & Fatás (1995), existe um fluxo constante de migrantes entre regiões com diferentes níveis de desenvolvimento, ao qual ainda se adicionam os efeitos de “choques no mercado de trabalho”. Estes últimos são entendidos como aumentos súbitos do emprego disponível e geram um influxo adicional de imigrantes - ainda que somente se se mantiverem a médio prazo - já que o primeiro impacto é absorvido por alterações nos níveis de atividade da população residente.

A nível económico, as migrações têm efeitos multifacetados. Por um lado, elas podem ser entendidas como um mecanismo de ajuste económico e espacial, já que equilibram a procura e a oferta de mão-de-obra, e colmatam limitações na mobilidade do fator capital com a mobilidade do fator trabalho. A nível salarial pode-se também admitir um equilíbrio no médio prazo, já que o aumento do número de trabalhadores disponíveis nas regiões de destino tende a causar uma redução do nível salarial nestas regiões (Park & Hewings, 2009), enquanto nas regiões de partida ocorre o processo inverso. Por outro lado, as migrações podem também ser entendidas como um elemento que contribui para desequilíbrios regionais, com consequências muito distintas em função de se tratar de regiões de origem ou de destino. É que, enquanto nas regiões de destino podem ser despoletados ciclos de crescimento – aumento de população, aumento do consumo, aumento da produção e aumento das necessidades de mão-de-obra –, nas regiões de partida pode ocorrer o processo inverso – contração do consumo, contração da produção, redução da necessidade de mão-de-obra e aumento da emigração.

Um outro contributo para perceber a complexa relação entre economia e migrações encontra-se em Overman, Rice, & Venables (2010). Estes autores analisam três relações elementares que se estabelecem entre regiões – o rendimento-emprego, o custo de vida e as migrações – e distinguem entre regiões complementares e competitivas em função dos comportamentos verificados nessas relações. Numa hipotética relação de complementaridade, uma subida da quantidade de emprego disponível numa dada região levaria a um aumento do nível salarial, seguido de um influxo de migrantes e uma subida dos custos de vida, que acabaria por compensar a subida salarial. Na região de origem ocorreria um fenómeno inverso, levando a um nivelamento do salário real (salário ponderado pelos custos de vida) entre regiões e, logo, a uma nova situação de equilíbrio. A quantidade de migrantes necessária para este equilíbrio depende das

elasticidades das variáveis. Se, por exemplo, o mercado imobiliário tiver pouca capacidade de resposta para aumentos na procura, pequenas variações na população podem bastar para que o salário real entre regiões se corresponda, havendo uma elevada probabilidade de ocorrerem fluxos pendulares muito significativos.

O estabelecimento destes equilíbrios regionais depende, assim, da relação negativa entre a quantidade de empregos gerados e os níveis salariais e da relação positiva entre a concentração de populações e os custos de vida. Mas a concentração de atividades económicas pode ser a tal ponto vantajosa que há uma relação positiva entre a quantidade de empregos gerados e os níveis salariais. De facto, existem diversos fatores que concorrem para este tipo de situação (ibid.). Em primeiro lugar, a concentração de atividades económicas numa dada região pode levar a economias de escala e de aglomeração. Em segundo lugar, mercados de grande tamanho são muitas vezes mais eficientes que mercados pequenos (já que existe uma maior incentivo para a qualificação da mão-de-obra, maiores facilidades em encontrar competências específicas, etc.). Em terceiro lugar, a proximidade geográfica aumenta a possibilidade de ocorrerem externalidades positivas e *spillovers* de conhecimento entre empresas e sectores. Assim, num cenário de uma relação competitiva, podem ocorrer situações de desequilíbrio regional continuado, que levam à concentração de população e atividades económicas nas regiões mais competitivas e ao esvaziamento das zonas mais desfavorecidas.

2.2.3 Consequências demográficas das migrações

A nível demográfico, as migrações, como fluxos de população entre diferentes unidades geográficas, têm implicações significativas nas estruturas e dinâmicas populacionais. À semelhança do que foi já mencionado para a economia, estas implicações são fundamentalmente distintas, tratando-se de regiões de origem ou de destino. Nas regiões de destino os principais efeitos são o aumento da população e o seu rejuvenescimento. Este rejuvenescimento resulta de um duplo processo. No imediato, e como uma parte significativa do fluxo de migrantes se encontra em idade ativa, aumentam o peso relativo dos grupos etários mais jovens. De forma menos imediata, o facto de aumentarem os grupos etários em idade fértil origina um aumento das taxas de fecundidade causando, no médio prazo, o aumento do número de nascimentos. Como seria expectável, nas regiões de origem ocorre um processo inverso, ou seja, de diminuição e envelhecimento da população.

A tendência para que uma parte significativa das migrações (que não resultem de guerras ou catástrofes naturais) ocorra em função de assimetrias económicas, e portanto compreenda sobretudo mão-de-obra em idade ativa, é bastante visível no caso europeu. Como nota Zimmerman (1995), os maiores fluxos migratórios desta região compreenderam a entrada de mão-de-obra vinda dos países do sul do mediterrâneo (Turquia, Portugal, Espanha, Itália, etc.) para o norte da europa (Alemanha, França, Suíça, etc.) que, entre 1955 e 1973, foi de cerca de 5 milhões de pessoas. As migrações em Portugal inserem-se nesta linha e, num levantamento feito à emigração que ocorreu em 2003, verificou-se que cerca de 41% das pessoas tinham entre 15 e 29 anos (Peixoto 2007). Mas, em contracorrente com o efeito rejuvenescedor das migrações, verifica-se igualmente uma preponderância masculina nos fluxos migratórios. O levantamento de Peixoto (Ibid.) mostrou, por exemplo, que a maioria dos migrantes portugueses eram homens.

2.3 O declínio demográfico enquanto desafio de política pública

Como foi amplamente mostrado no Capítulo 1, a evolução demográfica vai colocar desafios consideráveis a diferentes regiões europeias nas próximas décadas. Mas qual é o papel que os poderes públicos podem ter face a esta realidade? Para responder a esta pergunta é, por um lado, importante perceber as dimensões com impacto sobre a evolução demográfica. Por outro lado, é importante perceber a forma como as políticas públicas atuam de forma mais ou menos explícita sobre estas dimensões. De facto, podem-se genericamente distinguir as políticas públicas que visam especificamente influenciar o comportamento demográfico de uma população e aquelas que, não tendo esse objetivo, têm influência sobre esse comportamento (Höhn, 1988).

As políticas que, não visando especificamente mudanças demográficas, têm um papel significativo nestas mudanças são bastante genéricas e não serão aqui analisadas em detalhe. Importa somente ter em mente que as áreas com maior impacto são a habitação, a educação, a segurança social e o mercado de trabalho.

No que concerne às medidas especificamente vocacionadas para as questões demográficas, podemos identificar as que visam alterar o comportamento reprodutivo da população, as que visam a alteração dos níveis de mortalidade ou as que incidem na atração de população externa. As políticas de combate à mortalidade visam essencialmente a melhoria das condições de saúde e do nível de bem-estar geral da população. Como a diminuição da mortalidade nos diferentes

grupos etários é um fim só por si, a mortalidade não tende a ser encarada como um instrumento de política demográfica.

As políticas de natalidade têm, por sua vez, uma abrangência bastante ampla e incidem em questões como a fiscalidade, a conciliação da vida laboral e familiar, os sistemas de apoio à criança e à maternidade (e.g. a disponibilização de creches) ou mesmo a alteração das atitudes e mentalidade (e.g. a valorização da família e da reprodução no ideário coletivo). Ainda que diversos países tenham implementado políticas pro-natalistas face ao declínio da fecundidade na segunda metade do século XX o seu impacto continua a ser altamente questionável. De facto, a decisão para ter ou não filhos depende de um conjunto amplo e diversificado de fatores, muitos dos quais estão intrinsecamente ligadas à forma como as sociedades se estruturam e escapam, portanto, ao raio de ação das políticas natalistas. A natureza ampla destes fatores faz também com que possam ser alvo de medidas de sinal contrário encetadas pelos poderes públicos em outras áreas (Höhn, 1988). A estas limitações acresce ainda que este tipo de políticas atua no longo prazo, tem uma abrangência sobretudo nacional e, o que é particularmente relevante para as regiões em análise, tem um alcance limitado em estruturas demográficas envelhecidas.

As políticas de migração, por fim, visam criar condições de atração e fixação de população externa. No contexto europeu, uma das experiências mais significativa no que concerne às políticas de imigração foram as definidas pelos países da Europa do Norte e Central nas décadas que seguiram a segunda guerra mundial (Ibid.). Dado o desnível que existia entre as condições de vida e de trabalho desses países e os países de origem (que eram sobretudo da Europa do Sul e da bacia do mediterrâneo), estas políticas não podem contudo ser consideradas como de atração de imigrantes, mas mais de definição de quotas de entrada em função das necessidades de mão-de-obra.

A nível regional, ainda que as dimensões a serem consideradas pelas políticas demográficas sejam essencialmente as mesmas, existe ainda um conjunto de particularidades que importa salientar. Em primeiro lugar, nas políticas de nível regional, mais do que somente as dinâmicas e estruturas populacionais como um todo, ganham relevo questões mais diretamente ligadas à distribuição territorial. Em segundo lugar, as assimetrias que se verificam entre diferentes regiões fazem com a que a natureza do desafio demográfico seja bastante heterogénea entre regiões de um só país.

No caso das regiões de baixa densidade, e como foi já mencionado no capítulo 1, as duas questões que assumem maior importância com o declínio demográfico são o despovoamento e o

envelhecimento. Naturalmente, estes fenómenos ocorrem também nas regiões de maior densidade, mas a sua importância e os contornos que assumem são bastante distintos. No que concerne ao despovoamento, a baixa densidade inicial faz com que esta possa ocorrer com maior facilidade (bastando variações da população inferiores) e com que as áreas abrangidas sejam muito superiores. O maior espaçamento entre povoações e a menor densidade de equipamentos e serviços faz também com se coloquem maiores desafios na manutenção da qualidade de vida das populações que se vão mantendo nos interstícios do despovoamento. Em relação ao envelhecimento, o processo de emigração que tem afetado as regiões de baixa densidade tem levado a uma maior concentração de jovens nas regiões urbanas e, inversamente, uma maior concentração de população envelhecida nas demais zonas. Ou seja, e ainda que seja um fenómeno transversal, assume uma importância incomparavelmente superior nas regiões de baixa densidade.

Para a definição de políticas públicas em regiões de baixa densidade e fortemente envelhecidas existem, portanto, duas questões que ganham particular relevância. Em primeiro lugar é necessário perceber as condições de atração de população do exterior (já que, como se viu, as políticas natalistas terão um alcance muito reduzido). Em segundo lugar, é útil perceber as implicações do declínio demográfico para a coesão territorial, nomeadamente no acesso a equipamentos e serviços. De facto, para além das políticas que visam alterar as dinâmicas ou estruturas populacionais, as questões demográficas ganham também importância pela necessidade de adaptação que geram em outras áreas da esfera pública. Os próximos dois pontos incidem sobre cada uma destas duas questões.

2.3.1 Dimensões de política pública para a atração de população

O impacto que as medidas de política pública pode ter para atrair população e assim reverter o declínio demográfico em regiões em declínio tem sido alvo de alguma discussão. A questão chave que subjaz a toda esta discussão é, naturalmente, a de saber o alcance das políticas públicas nas dimensões que importam na escolha das populações por uma determinada localização. Ainda que não abundem estudos que tentem avaliar o papel da ação pública nestas dimensões é possível tirar ilações das concetualizações desenvolvidas até aqui e de alguns estudos isolados.

Como foi visto anteriormente, as migrações são particularmente suscetíveis a variações na quantidade de empregos disponíveis, em particular se se tratar de populações em idade ativa.

Mas existe um conjunto de outras dimensões que importa igualmente analisar. Como notam Clark e Hunter (1992), à questão das oportunidades de emprego podem ainda ser adicionadas as amenidades e as questões fiscais como fatores determinantes das migrações a nível local ou regional. Mas, segundo estes autores, no caso das migrações entre *counties* nos Estados Unidos da América ao longo da década de 1970, a importância de cada uma destas dimensões varia significativamente entre diferentes grupos etários. As coortes em idade ativa são, como seria expectável, muito sensíveis a variações na quantidade de empregos disponíveis e ao nível dos impostos praticados. Os grupos etários mais velhos são, por sua vez, bastante suscetíveis à quantidade de amenidades que os territórios oferecem. As amenidades podem ser naturais, como o clima, sociais, como a quantidade de assaltos, ou construídas, como a quantidade de parques públicos.

A importância das políticas locais nos níveis de imigração é também realçada por um estudo feito por Cebula (1974) nos EUA, que relacionou os saldos migratórios da população negra e branca com variáveis passíveis de serem influenciadas pelos poderes locais. Assim, a par de variáveis de controlo, como os níveis de rendimento, a quantidade de dias de sol ou da poluição, as variáveis consideradas foram: os impostos sobre imóveis, as transferências sociais e a despesa pública (excluindo as transferências sociais). Para a população branca, a conclusão a que o estudo chegou foi que, das variáveis de política pública, os níveis de impostos têm um impacto negativo e significativo sobre as migrações, assim como os níveis de transferências sociais. Já as despesas sociais não têm um impacto estatisticamente significativo. Para a população negra, os níveis de transferências sociais e as restantes despesas públicas têm um impacto positivo significativo sobre os saldos migratórios, enquanto os impostos sobre imóveis não têm um impacto significativo.

Em suma, podemos então identificar três principais áreas de política pública que, a nível subnacional, podem ter um efeito sobre a atração de imigrantes. Em primeiro lugar, as políticas de dinamização da economia, visando-se a criação de emprego. Em segundo lugar, a disponibilização de amenidades, havendo contudo alguns indícios de que estas políticas são particularmente eficazes para grupos etários velhos e portanto desempenham um papel menor no rejuvenescimento da pirâmide etária. Em terceiro lugar, a criação de regimes fiscais favoráveis.

2.3.2 A coesão territorial e a acessibilidade a equipamentos e serviços

Face ao exposto até aqui, podemos assim facilmente concluir que as trajetórias recessivas encetadas por estas regiões são um obstáculo muito significativo aos objetivos europeus de promover um “crescimento inclusivo” que favoreça “uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão económica, social e territorial” (Comissão Europeia 2010: 12). Para o presente trabalho, e sem descurar a importância das demais formas de coesão, aquela que se afigura como mais relevante é a coesão territorial, que tão recorrentemente tem sido defendida no discurso e nas políticas da União Europeia assim como dos estados-membros⁷. Apesar do elevado grau de abstração com que tende a ser abordada, a coesão territorial pode ser entendida, de uma forma bastante simples, como a garantia que ninguém é desfavorecido em função da sua localização espacial. Trata-se, no fundo, da aplicação dos objetivos da equidade e da igualdade de oportunidades à dimensão espacial, que se expressam num funcionamento da economia e numa configuração das infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e privados de modo a garantir níveis de acesso semelhantes entre diferentes territórios.

Existem dois aspetos importantes que estão subjacentes a este conceito. A primeira é que a dimensão espacial assume uma importância fulcral na estruturação das oportunidades. De facto, os padrões de ocupação do território são por norma caracterizados por tendências de diferenciação espacial que põem em causa a tal igualdade de oportunidades. Na União Europeia nota-se por exemplo que, não obstante a ideia frequentemente veiculada de que a abolição de barreiras administrativas e alfandegárias poderia originar um nivelamento no desenvolvimento regional, no processo de integração têm coexistido processos centrípetos e centrífugos. Ou seja, enquanto alguns territórios menos desenvolvidos têm tido níveis de desenvolvimento elevados, é igualmente notório que se tem verificado uma concentração espacial significativa em torno das áreas centrais da União Europeia, constituindo-se aquilo que nos documentos oficiais tende a ser designado como o pentágono (área abrangida pelo polígono que se traça entre Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo). A nível nacional, e como foi já amplamente discutido no capítulo 1, estas tendências de diferenciação espacial têm-se também vindo a manifestar de forma muito significativa em torno das clivagens: litoral/interior, zonas rurais/zonas urbanas. Os riscos desta

⁷ Após algumas menções tímidas (e.g. Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, European Communities 1999), a sua afirmação plena dá-se com o Livro Verde da Coesão Territorial em 2008 e foi recentemente reafirmado com a Agenda Territorial 2020 (Comissão Europeia, 2011).

diferenciação são também amplamente conhecidos e, segundo Davoudi (2005: 436), englobam: a inacessibilidade, o isolamento, a poluição, a exposição a riscos ambientais e tecnológicos ou mesmo o estigma de diferentes espaços.

A segunda questão fulcral é que estas desigualdades devem ser mitigadas através de políticas públicas. Em particular, a coesão territorial pressupõe uma configuração das infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e privados que garanta um acesso equitativo entre diferentes territórios que, face ao declínio demográfico dos territórios, é difícil de manter. Passámos a elencar alguns dos problemas que se colocam a esse respeito.

Em primeiro lugar, o decréscimo da população em territórios que já têm baixas densidades dificulta a prestação de serviços e a disponibilização de infraestruturas: à medida que a população encolhe, deixa de haver escala para muitos dos serviços e infraestruturas, implicando frequentemente a sua degradação e/ou cessação, o que faz aumentar as distâncias percorridas pelos utilizadores para alcançá-los. Simultaneamente, a utilização por parte de um número cada vez menor de utilizadores implica também um esforço financeiro acrescido, dada a necessidade de manter alguns serviços em condições de subutilização.

Em segundo lugar, paralelamente ao surgimento destas dificuldades na prestação dos serviços, o envelhecimento torna a população remanescente cada vez mais dependente da sua prestação, nomeadamente no que concerne aos serviços de saúde.

Em terceiro lugar, as alterações demográficas tornam necessária uma reconfiguração dos equipamentos e serviços disponíveis. A atual rede de cuidados para idosos pode, por exemplo, mostrar-se insuficiente face ao envelhecimento significativo da população, enquanto algumas ofertas para crianças e jovens (ex.: escolas, creches) se tornam excedentárias.

Em quarto lugar, existe uma tendência para se privilegiar a concentração e priorização dos investimentos que é favorecida quer pela contração da despesa pública num cenário que crise económica quer pela estratégia política defendida na Europa 2020.

CAPÍTULO 3: CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DEMOGRÁFICA NOS ESTUDOS DE CASO

Este capítulo analisa as condições necessárias para a sustentabilidade demográfica das NUTS III de Dão-Lafões e do Pinhal Interior Sul. Ele divide-se em três partes. Na primeira, é enunciado o objetivo para o qual foram utilizados os modelos. Na segunda e terceira são explicitados a metodologia dos modelos de projeção e de migrações e os resultados obtidos. Através destes resultados pretende-se, por um lado, analisar a provável evolução demográfica das regiões em análise, assim como o impacto de uma hipotética subida dos índices sintéticos de fecundidade para níveis que garantam a reposição da população. Por outro lado, pretende-se também perceber o desafio que se colocaria a uma política efetiva de atração de imigrantes para estabilizar a população destas regiões.

3.1 Objetivos do modelo

Como foi já explicitado, o quadro de referência que orienta o modelo DESMOSPIN é a inter-relação entre economia e demografia, sobretudo materializada por migrações e pelas suas implicações demográficas. Neste ponto, o modelo foi utilizado para se perceber qual é o comportamento que a economia deve ter para se atingir uma população estável e estacionária nas NUTS III do Pinhal Interior Sul e de Dão-Lafões. Para este fim, foram feitos dois exercícios relacionados, mas distintos.

Por um lado, foram feitas diferentes projeções da população, tendo como pressupostos a manutenção das atuais tendências do índice sintético de fecundidade e a sua gradual subida para níveis de reposição. Por outro lado, essa evolução foi contrastada com o comportamento que a população teria de ter para estabilizar em níveis não muito inferiores aos que se verificam em 2011, calculando-se a quantidade de migrantes necessária e a os empregos que lhe correspondem. Passa-se a uma breve descrição dos pressupostos e resultados de cada um destes exercícios.

3.2 A evolução da população fechada

A projeção da população serviu para, em primeiro lugar, perceber a evolução da população até 2085, nas duas regiões, por sexos e grupos de idade quinquenais e desagregadas por concelhos, se se mantivesse fechada às migrações (população fechada). Esta projeção baseou-se nos censos de 2011 e foi obtida através do método das componentes das coortes geracionais, que consiste em projetar a evolução da população de determinado grupo etário, do momento censitário de partida, até atingir o horizonte temporal definido.

Esta população é sujeita a taxas de mortalidade correspondentes aos grupos etários que atravessa, calculadas a partir da extrapolação das tendências encontradas nas séries temporais estudadas, desde 1950 até ao presente, nas NUTS III em causa. De facto, a mortalidade apresenta um comportamento homogéneo, tanto entre os diferentes grupos etários como entre as regiões, (como foi já exposto no *Relatório de Análise Demográfica* da equipa DEMOSPIN, 2011), o que permite extrapolar para o futuro as tendências detetadas.

Relativamente à evolução da fecundidade, o modelo de previsão considerou duas situações distintas. Por um lado, foi projetada a evolução da população se o índice sintético de fecundidade

mantivesse as atuais tendências. Neste caso, e dado o comportamento heterogêneo desta variável, assumiu-se uma evolução de acordo com fenómenos de autocorrelação espacial e de adiamento temporal da maternidade (Silva *et al*, 2011). Por outro lado, foi também projetada a evolução da população assumindo uma gradual transição para a estacionariedade. Neste sentido, assumiu-se que o índice de fecundidade sintética subiria dos valores atuais das regiões até atingir 2,1 em 2030, mantendo-se constante nos anos subsequentes.

3.2.1 Tendência atual vs. estabilização da população

Se se considerarem tanto a atual estrutura etária como o presente índice sintético de fecundidade das populações, para projetar a sua evolução sem migrações até 2085, nota-se que a NUTS III de Dão-Lafões sofre uma perda de população que ultrapassa os 55% (Figura 13) enquanto a NUTS III do Pinhal Interior Sul sofre uma perda de quase 70% (Figura 14). Face a estas perdas muito significativas, a aplicação dos pressupostos da estacionariedade e da estabilidade a uma população deixam, contudo, uma questão central em aberto: **qual é a dimensão da população no momento da sua estabilização?**

Como já referido, nesta tese assumiu-se uma evolução do valor atual do índice sintético de fecundidade, de forma a alcançar 2,1 filhos por mulher em idade fértil, em 2030, mantendo este nível a partir daí. No entanto, apesar desta passagem gradual, ainda se fazem sentir os efeitos da estrutura demográfica inicial envelhecida, implicando uma descida dos atuais níveis populacionais. Assim, ocorre ainda uma perda significativa de população em 2085: 20% em Dão-Lafões e 40% no Pinhal Interior Sul. Estes valores são evidenciados nas figuras seguintes, onde se vê a evolução da população por sexo.

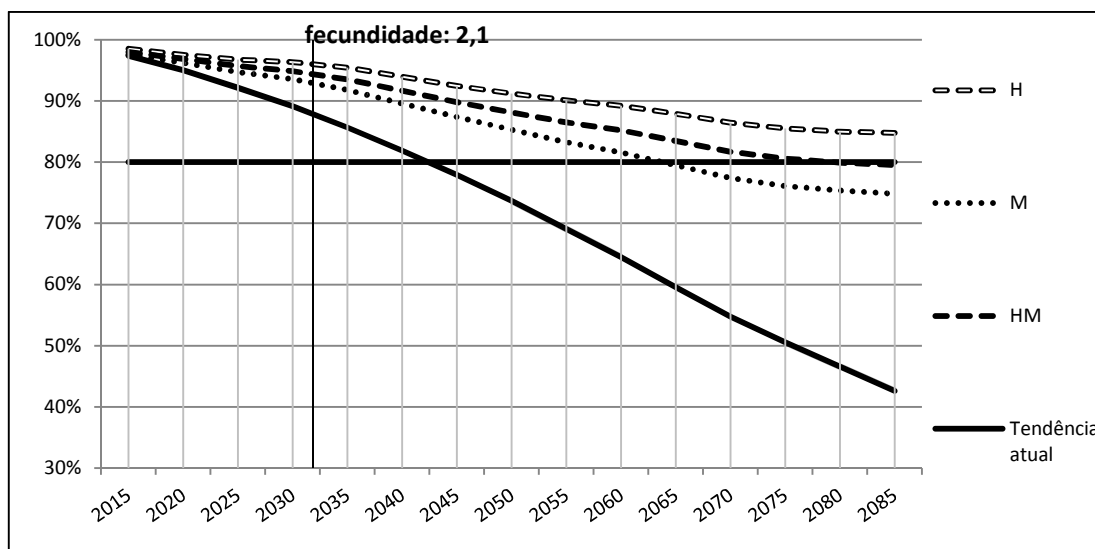


Figura 13: Projeção da população para a NUTS III de Dão-Lafões

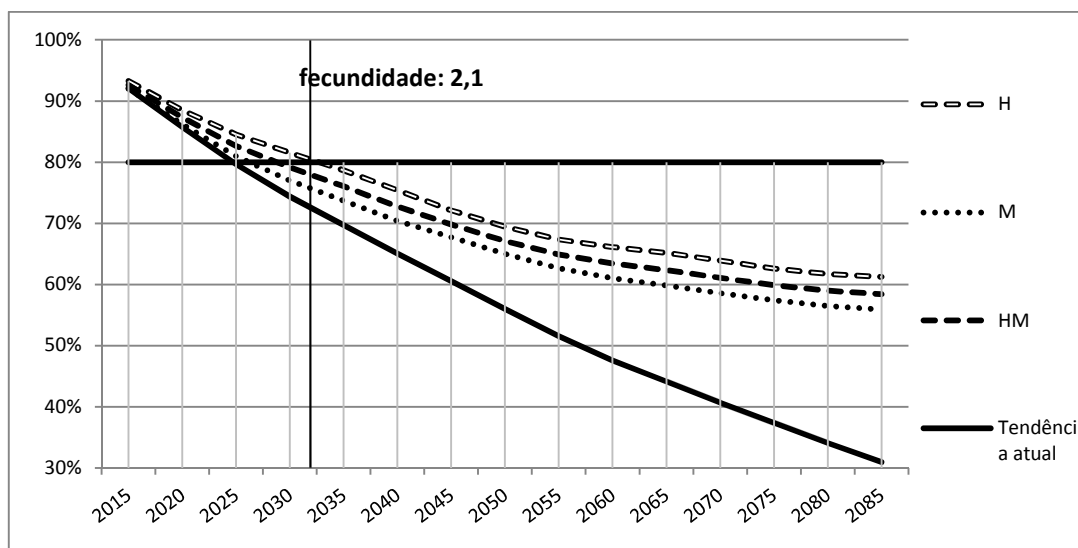


Figura 14: Projeção da população para a NUTS III do Pinhal Interior Sul

A nível concelhio, apesar do cenário de declínio demográfico generalizado, podemos identificar trajetórias bastante diferenciadas. Mantendo-se as atuais tendências nas taxas de fecundidade, em 2085 na NUTS III de Dão-Lafões, o concelho de Mortágua teria a maior perda de população (67%), sendo que Viseu, apesar de manter mais efetivos, também perderia 53%. Já nos concelhos do Pinhal Interior Sul, quatro dos cinco perdem entre 70% e 80% da população em 2085. Apenas a Sertã perde um pouco menos (63%). Para a situação em que se assume uma subida da fecundidade para 2,1 até 2030, o panorama modifica-se, mas o Pinhal Interior Sul, fruto do

profundo envelhecimento da sua população, já não tem mulheres em idade fértil suficientes para reverter a depressão demográfica mesmo neste cenário (Tabela 2).

Tabela 2: Percentagem da população remanescente em 2085 por concelhos, para diferentes taxas de fecundidade

Regiões/Concelhos	Taxa Sintética de Fecundidade	
	Tendência atual	Aumento para 2,1 (em2030)
Dão-Lafões	42,6	79,6
Viseu	47,00	85,31
Oliveira de Frades	46,04	84,53
Sátão	42,21	77,82
Carregal do Sal	41,29	76,12
Mangualde	41,21	75,38
Vila Nova de Paiva	40,75	74,88
Nelas	40,46	73,58
Castro Daire	40,39	74,47
Santa Comba Dão	39,93	73,27
São Pedro do Sul	39,39	72,29
Vouzela	38,99	71,92
Tondela	37,28	68,28
Penalva do Castelo	36,58	67,09
Aguiar da Beira	35,15	65,54
Mortágua	33,03	60,51
Pinhal Interior Sul	31,00	58,4
Sertã	36,93	67,38
Proença-a-Nova	29,35	54,22
Vila de Rei	27,67	51,77
Mação	25,32	46,87
Oleiros	21,24	39,7

A figura seguinte mostra a distribuição geográfica da dimensão populacional projetada em 2085, para o cenário de manutenção da fecundidade. Constata-se que os dois maiores perdedores, cujas populações em 2085 não ultrapassariam 1/4 da atual (censos de 2011), estão no Pinhal Interior Sul (Oleiros e Mação). Os restantes concelhos desta região também apresentam grandes contrações de população, o que determina que, em 2085, o conjunto da região perderia mais de 2/3 da sua população. Quatro concelhos em dão-Lafões registam igualmente grandes perdas – mais de 62%.

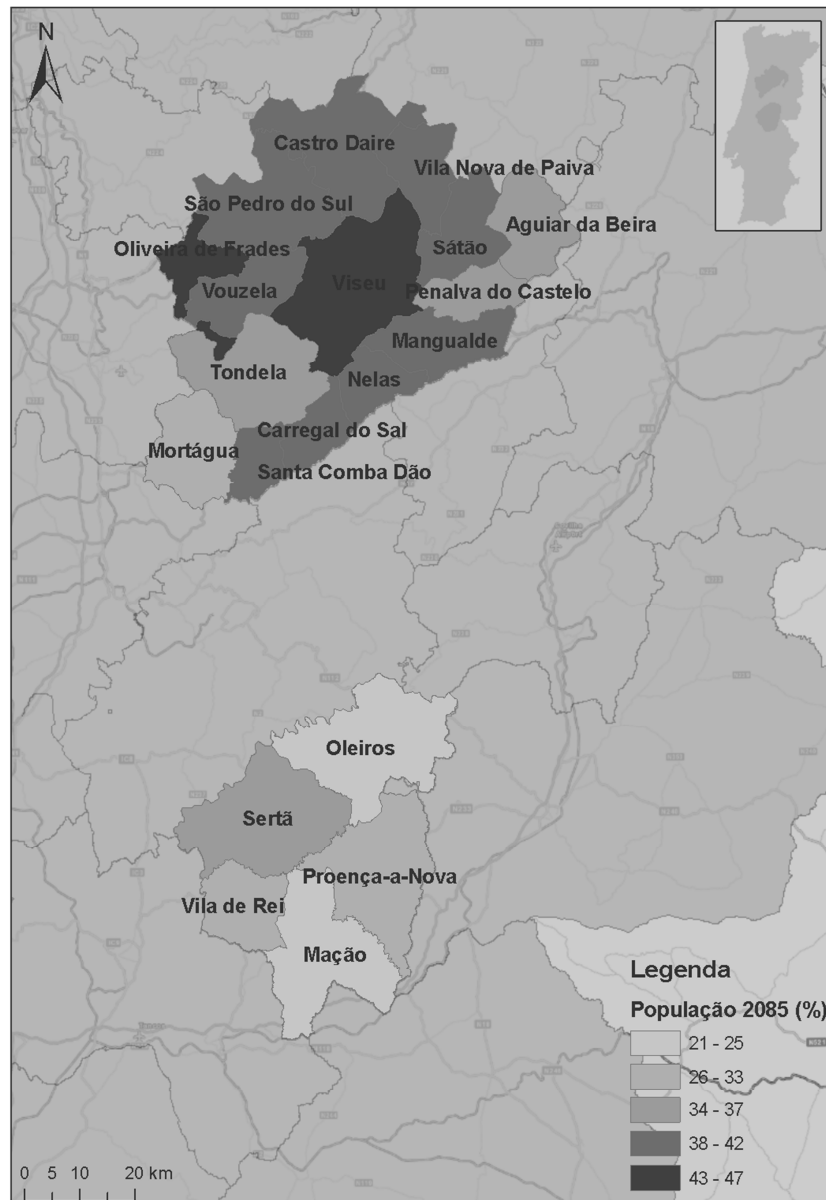


Figura 15: Cartograma da proporção de população remanescente em 2085, num quadro de manutenção da tendência atual da fecundidade

O cartograma da Figura 16 é ilustrativo quanto à distribuição geográfica das piores estruturas etárias: onde elas são mais envelhecidas (nomeadamente no que respeita ao efetivo de mulheres em idade fértil) a reversão da diminuição da dimensão populacional que a recuperação da fecundidade deveria proporcionar já não se efetiva de forma significativa. De notar, entretanto, que apenas sete concelhos em Dão-Lafões conservam mais de 3/4 da população que existia nos censos de 2011, o que demonstra a estreita relação entre o envelhecimento e a desertificação humana.

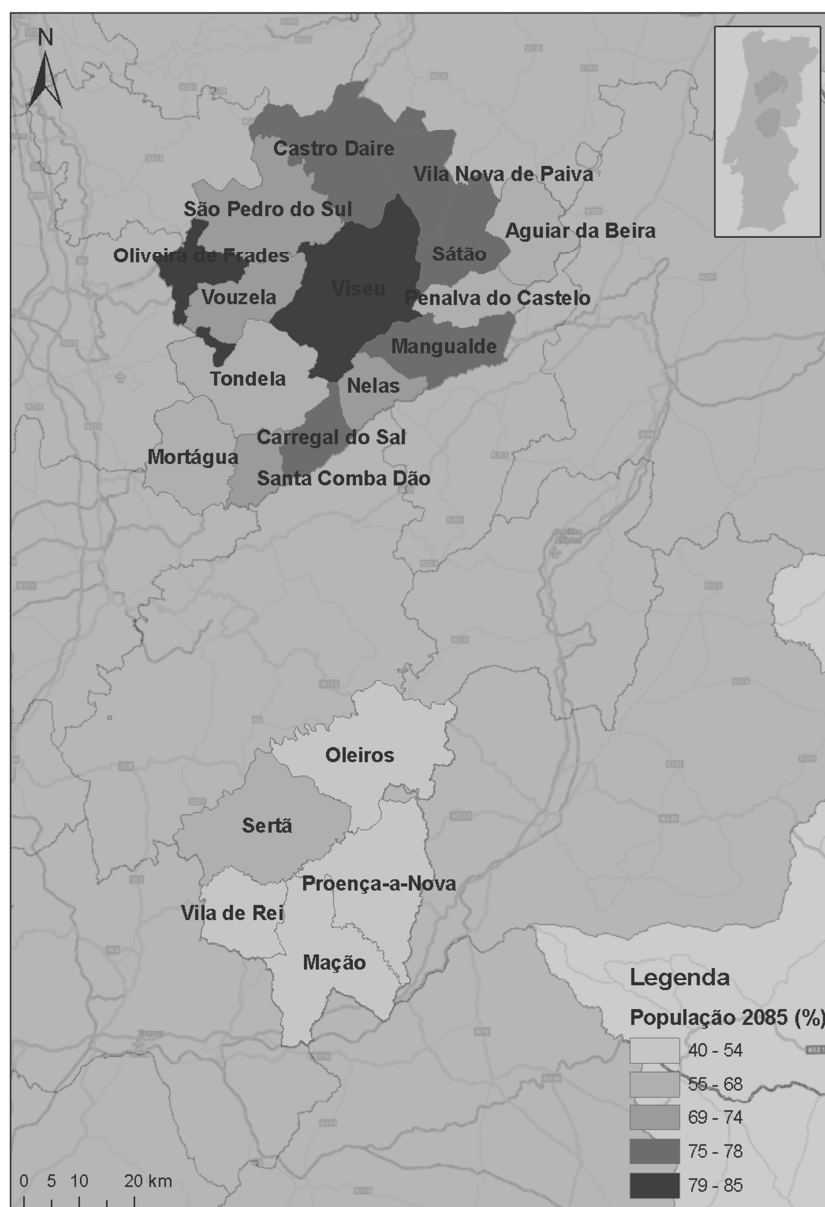


Figura 16: Cartograma da proporção de população remanescente em 2085, face à uma subida da fecundidade para 2,1 até 2030

3.3 A evolução das migrações

De forma a perceber qual seriam os fluxos necessários para estabilizar a população dos estudos de caso, foram estimados os saldos migratórios capazes de manter a população das regiões em valores próximos de 80% da que se verificou nos censos de 2011 e os empregos que seriam necessários para gerar essas migrações. Para este cálculo foi feita uma adaptação do modelo de estimação das migrações desenvolvido no âmbito do projeto DEMOSPIN, de modo a permitir que

o modelo proporcionasse, não os níveis de migrações gerados em função de um determinado comportamento da economia, mas os saldos migratórios necessários para a estacionariedade da população.

Este cálculo baseou-se nos efetivos de mulheres em idade fértil necessários e admitiu-se uma entrada faseada dos emigrantes até 2085 (com os maiores saldos a ocorrerem nos primeiros quinquênios) e uma transição gradual para a sustentabilidade demográfica, com os índices sintéticos de fecundidade a atingir os 2,1 nesse mesmo ano. É, ainda, importante realçar que a quantidade de mulheres necessária não corresponde aos níveis de emprego gerados, já que nem todos os imigrantes são empregados (existem dependentes que migram com a mão-de-obra) e assume-se, num primeiro momento, um aumento dos níveis de empregabilidade das populações residentes perante o aumento do emprego disponível. Acresce que os motivos para as migrações não se esgotam nas questões económicas e, como se mostrou em trabalhos anteriores efetuados pela equipa de investigação do DEMOSPIN (Martins, Carlos Silva, & Castro, 2012; Silva et al., 2011), existem padrões históricos nas migrações que não são cabalmente explicadas pelas alterações na quantidade de emprego disponível.

Talvez o aspeto mais marcante no histórico de migrações das regiões em análise é a saída pronunciada de população em idade ativa mais jovem (20-35 anos). Nos últimos dois períodos intercensitários, estes saldos migratórios atingem perto de 30% da população masculina nas duas regiões em análise, 20% da feminina em Dão-Lafões e mais de 35% das mulheres no Pinhal Interior Sul. Entre estas duas décadas, que serviram de base ao cálculo dos coeficientes das equações de regressão do modelo, os padrões encontrados não se alteram significativamente. No entanto, é de notar que entre a primeira e a segunda década, há diferenças: a população continuou a sair de Dão-Lafões até mais tarde, nos dois sexos, e entrou em menor quantidade nos escalões etários mais velhos; no Pinhal Interior Sul, os fluxos imigratórios foram mais fortes nos mais velhos, em particular a partir dos 50 anos.

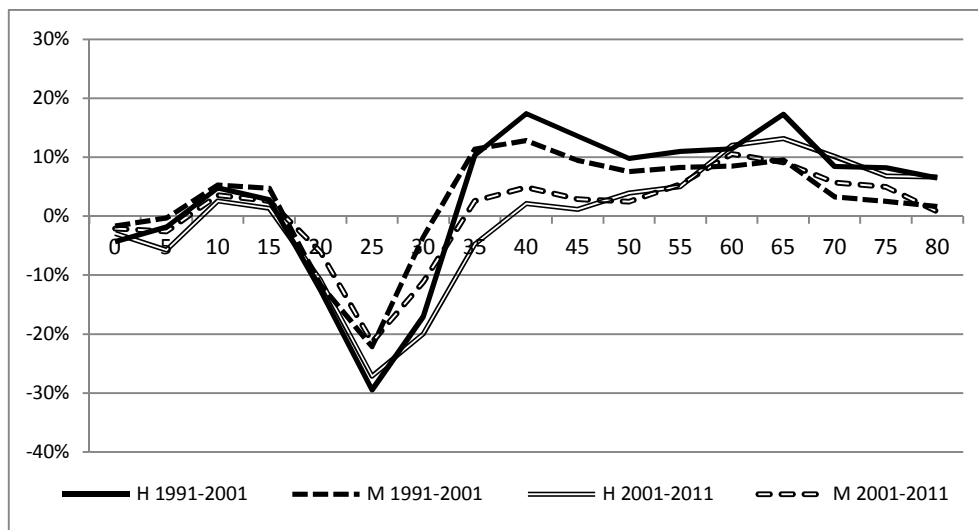


Figura 17: Saldos migratórios por grupo etário e sexo da região Dão-Lafões entre 1991-2001 e 2001-2011

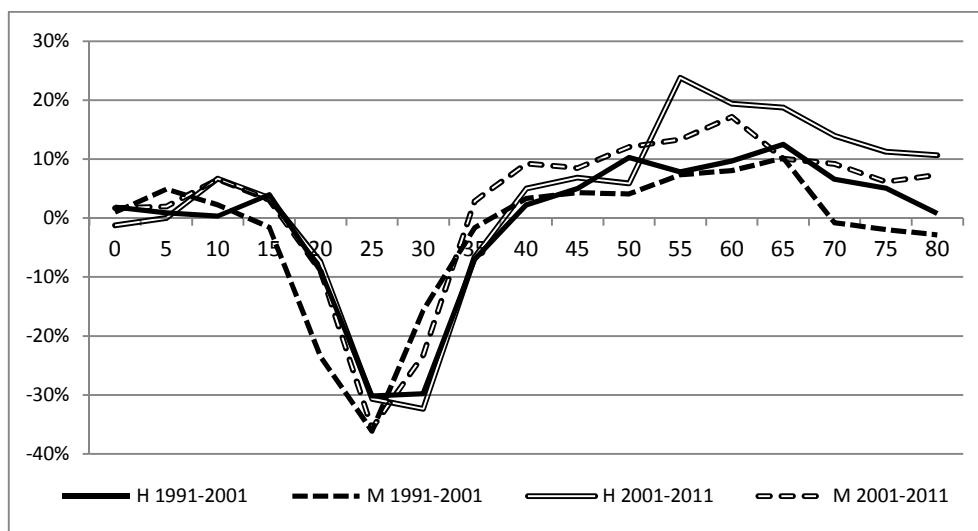


Figura 18: Saldos migratórios por grupo etário e sexo da região Pinhal Interior Sul entre 1991-2001 e 2001-2011

Quanto aos fatores responsáveis por fluxos migratórios, a literatura refere um conjunto de causas prováveis, resumidas nas *teorias das migrações* e já desenvolvidas no trabalho do projeto (C. Silva et al., 2011). De entre as motivações para os movimentos migratórios, a oportunidade de emprego surge como determinante. Por isso a noção central que sustenta este modelo é a estreita ligação entre a geração de emprego e as migrações da população. De facto, como se vê na Figura 19, existe uma forte correspondência entre os saldos migratórios e o crescimento do emprego por grupos etários quinquenais nas NUTS III do interior. Na população entre os 25 e os 49 anos essa correspondência é quase perfeita, havendo um enfraquecimento no grupo etário

jovem, onde a questão das oportunidades de educação ganha mais relevo, e nos grupos etários acima dos 50 anos, onde se perspectiva ou já se concretizou a saída do mercado de trabalho.

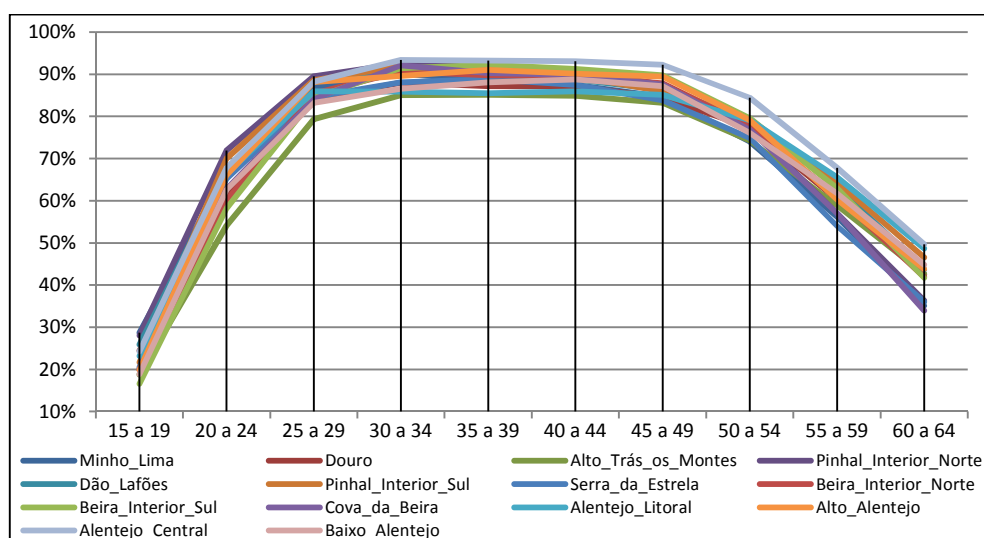


Figura 19: Saldos migratórios/crescimento emprego por grupos etários (interior), 1991-2001. Fonte: DEMOSPIN

Para explicar os saldos migratórios das populações mais velhas, o modelo DESMOSPIN tomou como hipótese de trabalho a possibilidade de corresponderem a processos de retorno de emigrantes anteriores. Procedeu-se ao cálculo dos saldos migratórios desde a década de 50 do século passado, tendo-se encontrado valores robustos de correlação entre as migrações de jovens no passado e as de populações mais velhas no presente (Martins et al., 2012). Os saldos migratórios dos mais novos (menos de 15 anos) foram calculados a partir das deslocações das mães, assumindo-se que estas seguiriam padrões de fecundidade idênticos aos das mulheres das regiões de destino.

Além da criação de empregos, o modelo de estimação das migrações considerou também um outro conjunto de variáveis, em função da observação das bases de dados portuguesas e da análise da literatura relevante, como referido. O modelo assenta então no desenvolvimento de uma equação independente para cada grupo de idades (dos 15 aos 64 anos) e para cada sexo e foi aplicado com base em dados recolhidos e processados, referentes a dois períodos intercensitários (1991-2001 e 2001-2011), com migrações condicionadas a diferentes cenários de evolução económica.

$$\begin{aligned}
{}_5M_{xrt} = & A + b(\Delta E_p)_{rt} + c(\Delta E_{np})_{rt} + d(\Delta GDP)_{rt} + e(\Delta Pot)_{rt} \\
& + f \left[{}_5({}_nM_{x-10})_{t-10} \right]_{xrt} + g \left[{}_5({}_nM_{x-20})_{t-20} \right]_{xrt} \\
& + h \left[{}_5({}_nM_{x-30})_{t-30} \right]_{xrt} + i \left[{}_5({}_nM_{x-40})_{t-40} \right]_{xrt}
\end{aligned}$$

onde:

${}_5M_{xrt}$ é o saldo migratório por grupo de idades quinquenal x a $x+n$, sexo e região r , relativo à população do respetivo grupo;

ΔE_{rt} é a variação das oportunidades de emprego na região, dada pela diferença entre o *emprego económico* e o *emprego demográfico*, divididos em setores de atividade económica: primário e não-primário (p e np):

o *emprego económico*, inicialmente fornecido pelos censos, é obtido através da aplicação de modelos regionais input-output (um para cada NUTS III);

o *emprego demográfico* é obtido pela multiplicação da população que deveria existir no ano t (na ausência de migrações) pelas taxas de emprego, para cada grupo etário (dos 15 aos 64 anos) e para cada NUTS III;

ΔGDP_{rt} é o rácio entre o PIB *per capita* da região e o PIB *per capita* nacional;

ΔPot_{rt} é o rácio entre o potencial demográfico da região e a média do potencial demográfico de todas as regiões, ponderada pelos pesos relativos da população de cada região;

${}_nM_{x-10}$ (ou ${}_nM_{x-20}$, ...) é o **saldo migratório** para o grupo etário atual - o qual tem x a $x+5$ anos - para o período desfasado 10 anos e quando era 10 anos mais novo. Por exemplo, o saldo migratório do grupo etário 60 a 65 anos na década de 90 foi considerado dependente do saldo migratório do grupo etário 50 a 55 anos nos anos 80's e do saldo migratório do grupo etário 40 a 45 anos nos anos 70's;

b , c , d , e são coeficientes de regressão;

A constante a representa a propensão para migrar, independentemente da situação económica e demográfica da região – outros fatores explicativos, como os de ordem sociológica e política.

Fonte: DEMOSPIN

Para a aplicação do modelo ao caso em análise, procedeu-se a um conjunto de adaptações:

- Os saldos migratórios são ditados pela diferença calculada, em cada quinquénio, entre a população total que a região deveria ter para atingir, em 2085, a meta de cerca de 80% da dimensão verificada nos censos de 2011, e a que efetivamente apresenta. A hipótese de trabalho adotada prevê a evolução do índice sintético de fecundidade até 2030, do valor atual até atingir 2,1, e mantendo-se constante a partir desse ano. Portanto, a diferença de população será significativamente inferior à que se encontraria com a manutenção da fecundidade atual.
- Para ocorrerem os saldos migratórios pretendidos, tem de haver mais emprego económico do que demográfico. Ou seja, a quantidade de pessoas disponíveis para trabalhar (emprego demográfico), por grupo etário – mantendo as taxas de emprego verificadas cinco anos antes – não deverá ser suficiente para preencher o número de empregos necessários para o desenvolvimento da atividade económica. Desta forma, gerar-se-á um fluxo imigratório.
- A diferença entre os dois tipos de emprego é, assim, uma função dos saldos migratórios, de valor inferior ao somatório destes, quer porque as razões que os explicam não se esgotam nas oportunidades de emprego, quer porque a população migrante não é empregada a 100%.
- A partir da diferença entre os empregos económico e demográfico estima-se o emprego económico necessário.

Entretanto, é de notar que as taxas de emprego terão tendência a subir, uma vez que a entrada de população mais jovem fará aumentar os grupos etários caracterizados por maior nível de emprego. Desta forma, a taxa de emprego agregada deverá crescer.

3.3.1 Migrações necessárias para uma população estável

Os saldos migratórios que necessitariam de entrar até 2085 para reverter o declínio demográfico das duas regiões, e a correspondente quantidade de empregos, têm, como seria de esperar, dimensões bastante diferentes. Passa-se a uma breve descrição dos resultados para cada uma das regiões.

Dão-Lafões

- Nesta região, a estabilização da população a partir de 2085 pressuporia um saldo positivo de cerca de 18728 indivíduos, o que corresponde a 6,8% da população de 2010 (é importante considerar que o saldo migratório entre 2001-2011 foi de -0,1%);

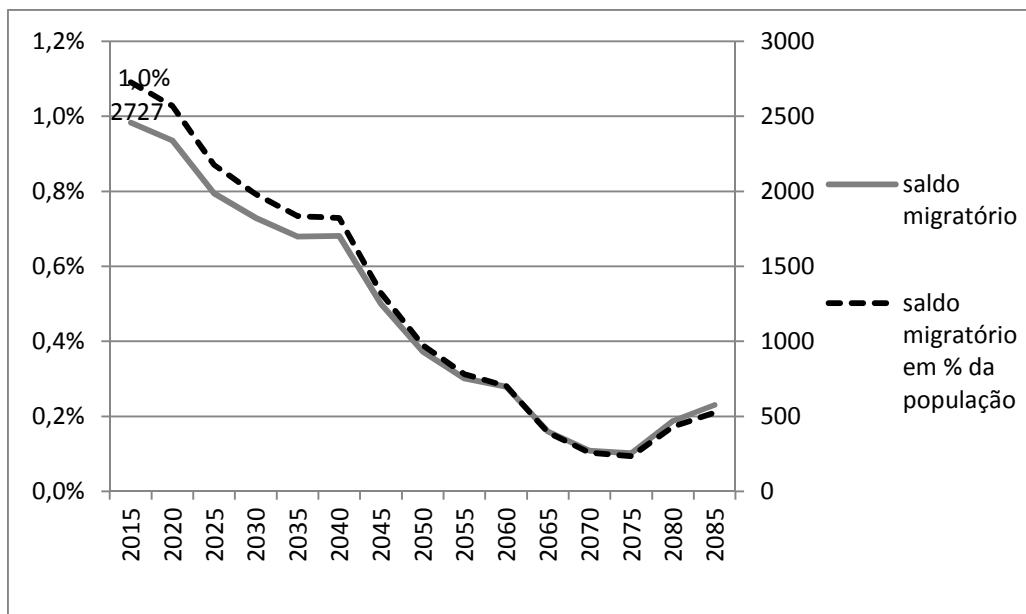


Figura 20: Saldos migratórios Dão-Lafões entre 2010 e 2030

- No que concerne o perfil etário dos migrantes, é de referir que no modelo se consideram padrões semelhantes aos verificados nas última décadas, ainda que com uma subida significativa dos saldos em todos os grupos etários;

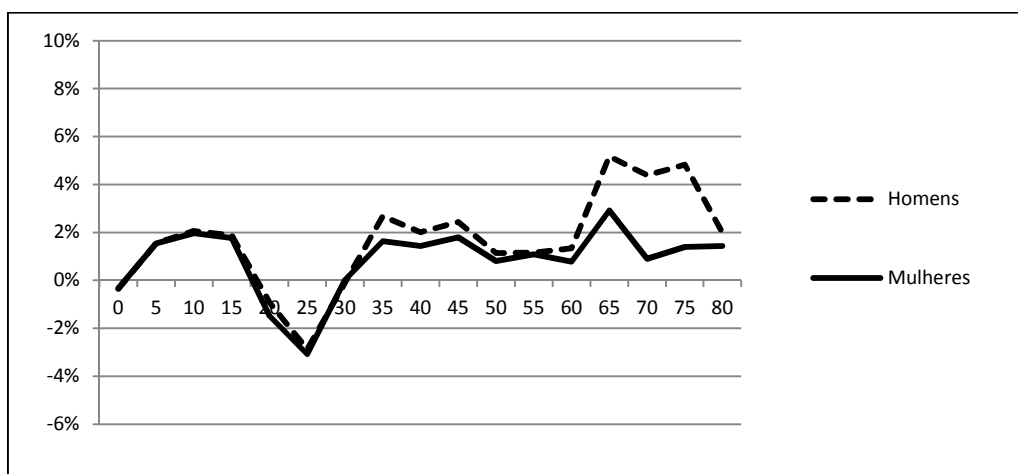


Figura 21: Perfil migratório, por grupo etário e sexo, estimado para Dão-Lafões entre 2010 e 2030

- Para estabilizar a população o emprego económico na região teria de ser de 61198 postos de trabalho em 2085, o que representa uma diminuição dos 119818 postos de trabalho verificados em 2010 – ou seja, o efeito conjugado da redução da população em 20% e do aumento da taxa de dependência (por via da recuperação dos grupos etários mais jovens) faz

com que o modelo considere uma estabilização da população mesmo com uma contração da quantidade de emprego disponível;

- Refira-se que a diminuição de empregos no último quinquénio foi de 8,8% (INE) e que, se estes níveis se mantivessem no futuro, ocorreria uma perda de empregos muito maior do que a admitida para a estabilização da população.

Pinhal Interior Sul

- Nesta região a estabilização da população em 2085 pressupõe um saldo migratório positivo de 8188 indivíduos, correspondendo a cerca de 20% da população de 2010 (ao invés de Dão-Lafões, nesta região no decénio 2001-2011 o saldo migratório foi positivo em 2,6%, fruto da imigração de população mais idosa);

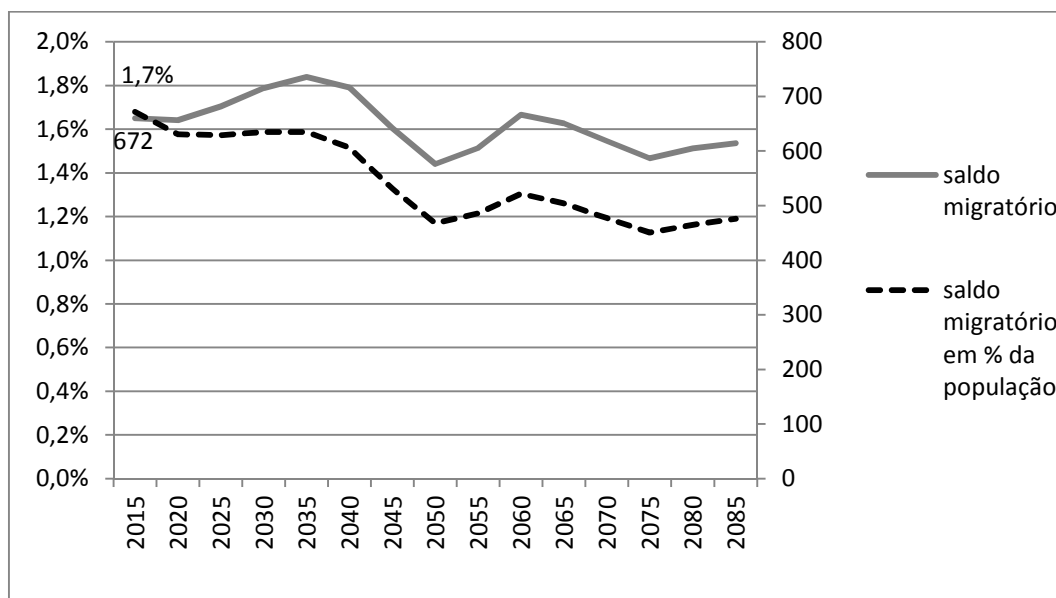


Figura 22: Saldos migratórios para o Pinhal Interior Sul entre 2010 e 2085

- À semelhança do que verificou na região de Dão-Lafões, também nesta região o perfil etário dos migrantes estimados mantém a tendência verificada nas últimas décadas, mas com subidas significativas em todos os grupos etários;

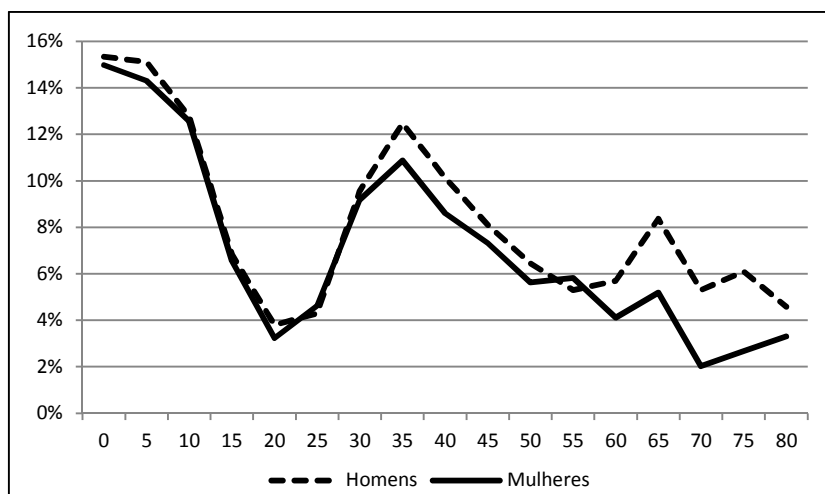


Figura 23: Perfil migratório, por grupo etário e sexo, estimado para o Pinhal Interior Sul entre 2010 e 2085

- O número de postos de trabalho a atingir em 2085 deverá ser 11020, o que significa uma redução dos atuais 16951; ainda assim, esta evolução exige uma entrada de 2325 trabalhadores entre 2010 e 2085, obtidos pela diferença entre o emprego económico e o emprego demográfico;
- Tal como se verificou na NUTS III de Dão-Lafões, a estabilização da população desta região pressupõe um abrandamento muito significativo da redução de postos de trabalho que, no último quinquénio, foi de 13,2% (INE).

As migrações estimadas para os municípios, fruto de alterações feitas no modelo de projeção para as NUTS III que não foram aplicadas no caso dos municípios, partem de um pressuposto ligeiramente diferente. Assim, ao invés de ocorrer uma entrada continuada de migrantes até 2085, todas as migrações são concentradas nos quinquénios até 2030 (mantendo-se a subida do índice sintético de fecundidade para 2,1 até este ano). Em geral, a realidade dos concelhos que integram as NUTS III segue os padrões destas, sendo notório que os concelhos de Dão-Lafões necessitam de menos imigração que os do Pinhal Interior Sul. No entanto, o concelho da Sertã requer menos entradas de população que três concelhos de Dão-Lafões – Mortágua, Penalva do Castelo e Aguiar da Beira.

Tabela 3: Migrações necessárias para a recuperação demográfica, por concelho

Regiões/Concelhos	Migrações até 2030		
	HM	H	M
Dão-Lafões	1,1%	1,5%	0,8%
Mortágua	5,5%	6,0%	4,9%
Penalva do Castelo	4,7%	5,2%	4,3%
Aguiar da Beira	4,7%	5,2%	4,1%
Tondela	3,8%	4,3%	3,3%
Vouzela	3,1%	3,5%	2,7%
São Pedro do Sul	2,6%	3,1%	2,2%
Vila Nova de Paiva	2,5%	3,1%	2,0%
Santa Comba Dão	2,4%	2,8%	2,1%
Nelas	2,4%	2,8%	2,0%
Castro Daire	2,3%	2,6%	1,9%
Carregal do Sal	1,9%	2,3%	1,5%
Mangualde	1,8%	2,2%	1,5%
Sátão	1,6%	1,9%	1,3%
Oliveira de Frades	1,4%	1,8%	1,0%
Viseu	1,4%	1,7%	1,1%
Pinhal Interior Sul	6,6%	7,4%	5,8%
Oleiros	11,5%	12,6%	10,6%
Mação	9,1%	10,1%	8,2%
Proença-a-Nova	7,8%	8,6%	7,0%
Vila de Rei	7,4%	8,5%	6,6%
Sertão	4,4%	5,0%	3,8%

No cartograma da Figura 24 é visível a mancha escura que cobre integralmente o Pinhal Interior Sul, representativa da necessidade de maiores saldos migratórios. Não obstante, existem assimetrias muito consideráveis nos perfis demográficos dos concelhos de uma só NUTS III, que são particularmente visíveis em Dão-Lafões. De facto, nesta região, os três concelhos com previsões de saldos mais elevados requerem cerca do triplo de imigrações dos três menos necessitados.

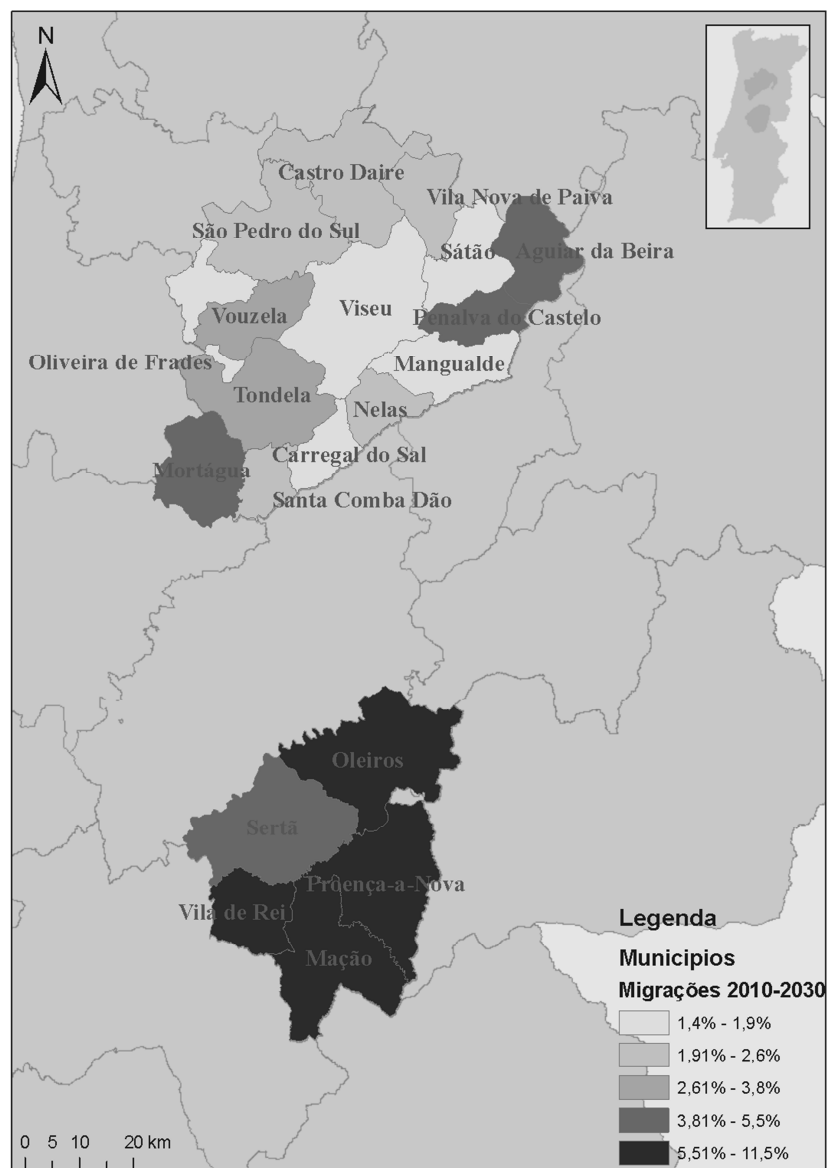


Figura 24: Distribuição geográfica, por concelhos das NUTS III Dão-Lafões e Pinhal Interior Sul, dos saldos migratórios relativos requeridos para a sustentabilidade demográfica

CAPÍTULO 4: COMBATER OU MITIGAR?

DESAFIOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo discutem-se as implicações do declínio demográfico do interior português para o desenho de políticas públicas. Ele divide-se em duas partes. Na primeira, são analisadas algumas das estratégias de combate ao declínio demográfico em regiões de baixa densidade, tentando mostrar as suas potencialidades e limitações. Na segunda, é feito um exercício para perceber as implicações do declínio demográfico na programação de equipamentos. Neste sentido, foi escolhida a cobertura de equipamentos escolares do 1º ciclo no Pinhal Interior Sul, pretendendo-se mostrar as necessidades de reconfiguração da rede face à redução da população em idade escolar nas áreas de influência dos diferentes estabelecimentos. Esta análise é conduzida sob o pano de fundo da discussão de eficiência vs. equidade, que é central na discussão de políticas públicas em territórios de baixa densidade.

4.1 Estratégias de combate do declínio demográfico

Como se depreende facilmente de tudo o que foi dito até aqui, a principal forma de contrair o declínio demográfico das regiões de baixa densidade é através de políticas de atração da população. Estas políticas podem, por um lado, incidir na distribuição da população a nível nacional, potenciando o papel das regiões enquanto recetáculos de fluxo migratórios inter-regionais. Por outro lado, podem também visar alterar o destino dos imigrantes internacionais que se fixam num país, contrariando a tendência para que estes se fixem nas áreas mais urbanas. De facto, mesmo nos países onde se verificam níveis elevados de imigração internacional, estes fluxos ocorrem de forma desproporcional para os maiores centros. Wulff et al. (2008) notam, por exemplo, que nas últimas décadas no Canadá cerca de 75% de todos os imigrantes internacionais se fixou em Toronto, Montreal e Vancouver, na Austrália 54% se fixou em Sydney e Melbourne e na Nova Zelândia 54% se fixou em Auckland. Urge então perceber de que forma as zonas mais remotas podem alterar o seu posicionamento na rede de fluxos nacionais e internacionais de migrantes, aumentando a sua capacidade de atração e fixação de população. Como foi já referido, os principais instrumentos que, nesta escala, podem contribuir para esse objetivo são a disponibilização de postos de trabalho, a disponibilização de amenidades territoriais (em particular a habitação) e os regimes de impostos (Cebula, 1974; Clark & Hunter, 1992)⁸. Segue uma breve descrição de estratégias políticas que, em diferentes graus, lidam com estas dimensões e uma avaliação do impacto que estas medidas têm tido.

4.1.1 O marketing do local

Uma das medidas mais comuns para se combater o declínio demográfico em regiões periféricas é o marketing do local. De facto, numa Europa em declínio demográfico, muitas vezes estas iniciativas não são vistas como meras formas de atrair visitantes temporários e assim melhorar a economia local, mas como uma ferramenta de desenvolvimento que pode, ela mesma, servir para atrair pessoas e empresas. Neste sentido, o marketing do local pode ser vista como uma estratégia de diferenciação de um produto que visa, em graus distintos, atingir quatro principais

⁸ Naturalmente, a relevância das medidas depende muito da escala a que são aplicadas. Küpper (2011) nota, por exemplo, que a disponibilização de emprego desempenha um papel mais importante a nível regional, enquanto a nível local a habitação e o preço do solo se tornam mais importantes.

grupos alvo: os visitantes, os residentes e empregados, as empresas e os mercados de exportação (Rainisto, 2003).

Apesar destas pretensões amplas, o principal objetivo concreto destas estratégias de marketing tende a ser que estes grupos alvo conheçam o local e se sintam atraídos por ele (Hospers 2011). Assim, muitas vezes elas tentam “colocar o local no mapa”, através da divulgação de imagens, *slogans* e logos (Ibid.: 370). A esta visão muito restritiva acresce que os efeitos práticos do marketing de diferentes locais podem ser questionados. Em primeiro lugar, enquanto nos bens de consumo é relativamente fácil estabelecer um denominador comum que alcance uma variedade de grupos e comunique um conjunto de ideias claras, os territórios são conceitos bastante mais complexos e multidimensionais e significam coisas distintas para diferentes grupos. É, portanto, difícil de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento e promoção que apele simultaneamente a todos estes grupos. Para responder a esta complexidade o marketing do local necessita de uma abordagem que consiga abranger uma multiplicidade de atores, produtos e públicos e dar lhes um sentido coletivo (Kavaratzis & Ashworth, 2005). Nesta ótica, pode ser entendido como uma forma de gestão integrada que visa aumentar a capacidade atrativa dos territórios.

Em segundo lugar, a mobilidade de empresas e de indivíduos tende a ser relativamente baixa. Hospers (2011), baseando-se num amplo leque de estudos realizados sobre o tema mostra, por exemplo, que uma parte muito significativa das escolhas de localização de empresas se encontra ligada a ligações pessoais e que, quando migram, tendem a fazê-lo num raio pequeno, de forma a permitir a manutenção das redes de clientes, fornecedores ou mesmo a mão-de-obra. As pessoas tendem igualmente a mudar o local de residência permanente de forma bastante esporádica e a privilegiar localizações próximas da origem.

4.1.2 A dinamização do turismo

Tendo ficado demonstrada a estreita ligação entre a criação de emprego e a capacidade para reter ou atrair população de uma região, é natural que em inúmeros casos os agentes de territórios em declínio tenham reagido à reestruturação da atividade económica, à diminuição da atividade industrial e à saída da mão-de-obra mais qualificada com a promoção de estratégias de revitalização das economias regionais (Briedenhann & Wickens, 2004). Em regiões periféricas ganham particular importância medidas que visem o desenvolvimento do turismo.

Do ponto de vista dos destinos, as vantagens deste tipo de estratégias são amplas e prendem-se com: a geração de rendimentos secundários aos agregados rurais; a redução da emigração através da criação de alternativas de emprego em zonas com um uso marginal do solo (como as áreas montanhosas); a transferência de ideias das zonas urbanas para as zonas rurais; o proporcionar de uma experiência de vida rural a populações urbanas, aumentando a consciência sobre os problemas que estas áreas enfrentam; a diversificação das economias rurais, em particular se estiverem bem articuladas com áreas como o artesanato; a viabilização de certas infraestruturas, pela procura adicional (Dernoi 1991 *in* Oppermann 1996).

Do ponto de vista da procura as principais motivações para o turismo rural prendem-se com a unicidade ecológica, as oportunidades de aventura específicas, as atrações culturais ou a paz e a calma das áreas rurais (Briedenhann & Wickens, 2004). Elas enquadram-se assim perfeitamente na tendência para, no turismo, se valorizar a autenticidade e as experiências significantes e flexíveis.

Mas, apesar da reconhecida importância do turismo para a diversificação da estrutura económica de regiões periféricas e para compensar a perda de emprego no setor primário, subsistem algumas dúvidas sobre o impacto real que o turismo pode ter nessas áreas. Ribeiro and Marques (2002) mostram, por exemplo, que as despesas ligadas a este tipo de turismo tendem a ser baixas e a centrar-se excessivamente no alojamento. Verifica-se também um nível baixo de profissionalização e uma tendência para elevados níveis de sazonalidade, que dificultam uma maior qualificação dos agentes.

4.1.3 A integração dos imigrantes

A par de estratégias anteriores, diversas regiões desenvolveram também medidas para facilitar a integração de imigrantes nas comunidades e nos mercados de trabalho. No Canadá foram, por exemplo, implementados programas de candidatura a vistos em diversas das províncias remotas com o intuito de aumentar a proporção de migrantes que se fixam em territórios mais remotos (Derwing & Krahn, 2008). Este programas favoreceram abordagens integradas e incluíram mecanismos como: a facilitação do acesso dos recém-chegados aos serviços de educação, saúde, etc.; o apoio na procura de habitação e de emprego; a criação de programas de aprendizagem da língua; ou o reconhecimento de qualificações.

Na Austrália, face à já mencionada tendência de concentração da população migrante nos principais centros urbanos, foram igualmente implementadas medidas que visam a distribuição mais equitativa desta população: os programas de SSRM (State Specific and Regional Migration). Através destes programas permite-se que migrantes que não preenchem os requisitos normais para se poderem fixar no país o possam fazer se se comprometerem a permanecer durante um número limitado de anos numa região particular (Hugo, 2008).

Na Europa, podem-se igualmente identificar inúmeras medidas de pequena escala. Na Alemanha muitos municípios apostaram, por exemplo, no alargamento dos serviços de apoio à criança ou à maternidade, no pagamento de prémios a cada filho que nasça ou ainda a disponibilização de habitação a custos controlados (Küpper, 2011). Medidas semelhantes têm também aplicadas em Portugal e em outros países Europeus.

4.1.4 Avaliação do impacto de políticas e medidas

Como foi visto, a implementação de estratégias de combate ao declínio demográfico das áreas mais remotas foi tentado em diversos países. Mas, será que estas medidas tiveram um impacto significativo e prolongado na evolução demográfica das regiões abrangidas?

Existem indícios de que, pelo menos em casos isolados, isso tenha de facto acontecido. Segundo Hugo (2008) as SSRM contribuíram para que uma maior proporção de imigrantes se fixasse em zonas mais remotas contribuindo e, desta forma, para melhorar as perspetivas para a sua evolução demográfica. No caso já mencionado da província de Manitoba o programa implementado permitiu igualmente aumentar de forma muito significativa a quantidade de imigrantes (Carter et al., 2008).

Na Europa o projeto DART (www.dart-project.eu) aponta também situações de êxito na reversão do declínio demográfico de áreas isoladas destacando-se, em particular, o caso de Kiltimagh na Irlanda. Nesta localidade foi implementado um projeto de dinamização local que permitiu canalizar uma quantidade considerável de investimento para a regeneração da cidade e da área envolvente e, como consequência, atrair residentes.

Mas, como será facilmente perceptível, medidas de grande envergadura que visam fixar a população em áreas mais remotas não têm sido desenvolvidas e na Europa e, nos países do Novo Mundo em que o foram, assentaram essencialmente na fixação de imigrantes internacionais. Em suma podemos então, dividir os casos de sucesso de combate ao despovoamento de áreas de

baixa densidade em dois tipos. Em primeiro lugar as medidas de abrangência regional que se centram na fixação de migrantes internacionais tirando partido do elevado poder de atração dos países em causa. Em segundo lugar, as medidas de âmbito mais local onde, até certo ponto, a atração de população pode ser entendida como uma espécie de gentrificação alargada sem consequências reconhecidas para as estruturas populacionais regionais.

4.2 O declínio demográfico e a programação de equipamentos e serviços

Como se tornou claro nas análises desenvolvidas até aqui, a dimensão do desafio demográfico e o impacto limitado das diferentes estratégias de combate ao declínio de áreas periféricas/rurais, faz com que o declínio demográfico de muitas das áreas do interior seja praticamente inevitável no médio prazo. Face a essa realidade, e a par de políticas que minimizem as dimensões do declínio, será necessário desenvolver uma reflexão profunda sobre a reconfiguração da rede de equipamentos e serviços. Esta reflexão deve centrar-se não só nas melhores formas de garantir níveis de acesso razoáveis às populações, mas também no papel que a estruturação dessa rede pode ter no esvaziamento de determinadas zonas ou na consolidação da população em outras. Esta reflexão ganha ainda mais sentido se se tiver em conta as recentes políticas de disponibilização de equipamentos e serviços, que têm claramente privilegiado a sua concentração. O presente ponto pretende contribuir para esta reflexão analisando a rede de estabelecimento do 1º ciclo do ensino básico no Pinhal Interior Sul à luz da evolução demográfica e realçando questões como a acessibilidade, a eficiência e a equidade na prestação dos serviços.

4.2.1 Acessibilidade, eficiência e equidade

A acessibilidade é uma questão central na forma como as atividades humanas estão organizadas no território. E o melhoramento da mobilidade e das infraestruturas de transportes nas últimas décadas têm levado a uma situação em que a natureza estruturante dos diferentes níveis de acessibilidade se tornou por demais evidente. Essencialmente, e de acordo com Hansen (1959), quanto maior a acessibilidade de uma área a funções centrais, maior será a sua tendência de crescimento urbano. Mas a acessibilidade é forçosamente um conceito relativo: a acessibilidade de uma região não é uma característica que lhe é inerente, mas resulta do seu posicionamento no território mais amplo. Ou seja, “a acessibilidade é uma medida de distribuição espacial de

atividades ponto a ponto, ajustado à capacidade e ao desejo de pessoas e empresas de ultrapassar a separação espacial” (Ibid.: 73).

É à luz desta percepção da acessibilidade e das suas implicações sobre a estruturação do território que se centra uma das teorizações mais conhecidas sobre a distribuição espacial de funções: a teoria dos lugares centrais de Christaller (Christaller, 1933 *in* Ullman, 1941). Para este autor, o fornecimento de bens e serviços num território concentra-se em lugares centrais, que abastecem quer as populações onde se localizam, quer as populações da área envolvente num raio variável. A distância a que se estende a influência das diferentes funções depende quer da frequência com que são necessitadas pela população, quer do seu limiar de procura, que pode ser definido como o nível mínimo de utilizadores a partir do qual se justifica a sua prestação. Podemos, simplisticamente, distinguir as funções superiores das inferiores. As funções de nível superior são aquelas que são procuradas com pouca frequência necessitando, portanto de uma área de mercado maior. As funções de nível inferior são procuradas com uma regularidade bastante elevada e necessitam de uma quantidade de população reduzida para justificar a sua implementação. A distribuição das funções no território ocorre para que os fornecedores de um serviço ou bem maximizem a sua utilização e os utilizadores minimizem as distâncias percorridas. Num espaço isotrópico, as áreas de mercado tendem a assumir a forma de hexágonos e sobrepõem-se em malhas mais estreitas ou mais largas de acordo com o nível hierárquico das diferentes funções.

A programação de serviços públicos pode, naturalmente, ser lida à luz da teoria de Christaller. A noção de que diferentes níveis de serviço se estruturam hierarquicamente para diferentes limiares de procura e níveis de acessibilidade é mesmo um aspeto determinante para a programação de equipamentos coletivos feito pela DGOTDU (2002), pretendendo-se uma distribuição que confira o máximo de eficiência aos sistemas. A eficiência deve ser procurada na otimização entre os custos de construção e funcionamento dos equipamentos e a acessibilidade da população. Mas como notam Morrill e Symons (1977), existe frequentemente um conflito entre estes dois objetivos ou até na definição do que são os níveis ótimos de acessibilidade. No que concerne à primeira questão, numa ótica de eficiência tende a ser vantajosa a concentração das funções num número reduzido de lugares, de forma a beneficiar de economias de escala e de gama. Mas esta concentração não é forçosamente do interesse da maioria da população que almeja a proximidade dos serviços. Em relação aos níveis de acessibilidade, a forma mais imediata de garantir a eficiência na acessibilidade será através da minimização das distâncias médias que a

população tem de percorrer para aceder aos equipamentos. Não obstante, uma distribuição com base nessa medida pode implicar que alguns utilizadores tenham de percorrer distâncias muito elevadas. Ou seja, as medidas de eficiência que se aplicam a uma distribuição, para além de não serem neutras, debatem-se sempre com o conflito entre configurações que maximizam a eficiência e outras que maximizam a equidade.

Dentro das medidas que privilegiem a equidade, podemos também distinguir dois tipos (Ibid.). A primeira pauta-se pelo estabelecimento de níveis mínimos de acesso. Parte-se do pressuposto que toda população tem direito a um serviço em determinadas condições, deixando somente de fora quantidades residuais por questões de ordem prática. Ainda que se garanta um acesso equitativo aos serviços, um sistema configurado em função desta medida tem o inconveniente de descuidar as diferenças na acessibilidade de todo aqueles que se encontram dentro das distâncias máximas estabelecidas. Uma outra medida que colmata esta insuficiência é a da variabilidade no acesso a um serviço. Considerando dois sistemas em que as distâncias médias percorridas pelos utilizadores sejam exatamente iguais, estes podem distinguir-se em termos de equidade em função da variabilidade dessas distâncias medida, por exemplo, pelo desvio padrão (Ibid.).

4.2.2 Rede de escolas do 1º ciclo no Pinhal Interior Sul

Dimensão, distribuição e acessibilidade atual

Existem, atualmente, 22 estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico no Pinhal Interior Sul, que têm uma média de cerca de 66 alunos por estabelecimento. A distribuição destes alunos pelos estabelecimentos é altamente assimétrica e, a par de um pequeno número de escolas de dimensão considerável, como a de Proença-a-Nova, a de Cernache do Bonjardim ou da Sertã, subsiste um conjunto de escolas de dimensão muito reduzida. De facto, a maioria delas encontra-se inclusive aquém do limite de 80 alunos, considerado pelas Normas para Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos (DGOTDU, 2002) como o mínimo necessário ao funcionamento de estabelecimentos deste tipo.

Tabela 4: Estabelecimentos de ensino do 1º ciclo do Pinhal Interior Sul, 2007

Escola	Alunos	Escola	Alunos	Escola	Alunos
EB1 de Penhascoso	40	EB1/JI do Carvoeiro	40	EBI da Sertã	240
EB1 de Envendos	40	EB1/JI de Proença-a-Nova	174	EB1/JI de Serra de S. Domingos	18
EB1 de Sobreira Formosa	39	EBI Centro de Portugal	135	EB1 do Nespéral	26
EB1/JI da Cumeada	20	EB1/JI de Cardigos	40	EB1/JI do Troviscal	26
EB1 de Pedrógão Pequeno	20	EB1 de Cernache do Bonjardim*	161	EB1/JI de Oleiros	95
EB1/JI de Estreito	14	EB1 de Cabeçudo	46	EB1 de Orvalho	8
EB1 de Mação	150	EB1 de Castelo	33	Total	1141
EB1 de Ortiga	40	EB1/JI de Várzea dos Cavaleiros	36		

Fonte: <http://roteiro.min-edu.pt/>

*Valor estimado em função do número de turmas

No que concerne à distribuição destes equipamentos pelo território, esta segue essencialmente a distribuição da população. De facto, se traçarmos as áreas de influência de todos os estabelecimentos (através de polígonos de Thiessen⁹), denota-se que ocorre um espaçamento mais próximo junto das zonas de maior densidade, em particular na Sertã, enquanto nas zonas de menor densidade os estabelecimentos distam consideravelmente, tendo áreas de influência maiores (Figura 25). As áreas mais remotas são também aquelas onde se localizam os estabelecimentos de menor dimensão indiciando que, não obstante o conjunto recente de encerramentos, neste território existem ainda diversos estabelecimentos que, não cumprindo os requisitos mínimos, são importantes para manter distâncias razoáveis para as populações. A soma da população estudantil da EB1 de Orvalho e da EB1/JI de Estreito é, por exemplo, somente 22 alunos, mas o seu encerramento implicaria que toda a área que atualmente servem ficasse incluída na área de influência da EB1 de Oleiros, que se situa a uma distância considerável.

⁹ Os polígonos de Thiessen são traçados de forma a que os seus limites fiquem a exatamente metade da distância entre dois pontos que se queiram considerar.

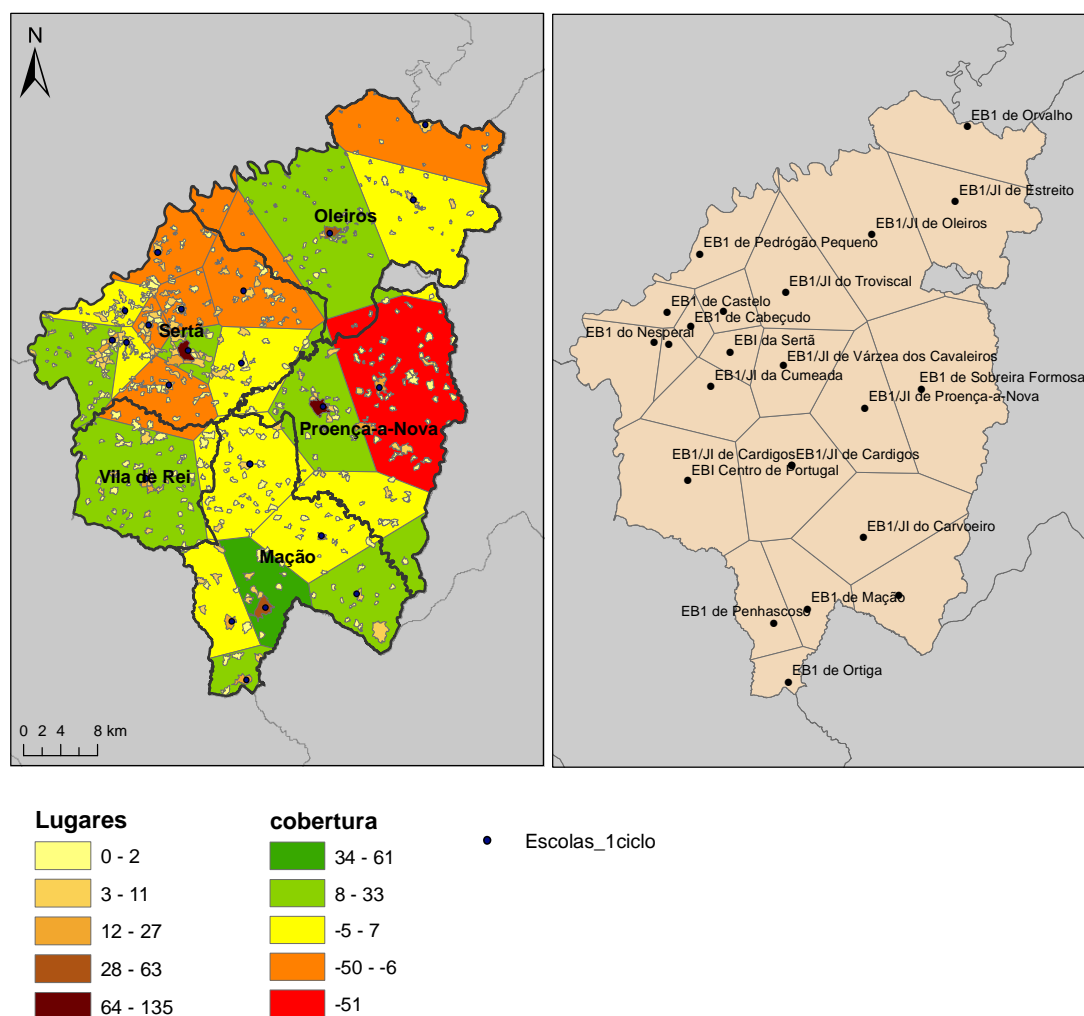


Figura 25: Áreas de influência das escolas do 1º ciclo do ensino básico do Pinhal Interior Sul

Uma outra análise interessante é possibilitada pelo contraste entre o número de alunos das escolas e a população em idade escolar que se encontra nas suas áreas de influência. Para este fim, os polígonos de Thiessen foram sobrepostos com os lugares do território, atribuindo-se de seguida a população desses lugares aos polígonos. Nas situações em que os lugares eram intersectados pelos polígonos, a população foi lhes atribuída na proporção em que cobriam a área dos lugares. Como população alvo para as escolas foi considerado o grupo etário entre os 5 e os 9 anos que, não coincidindo com a idade que é mais relevante para os alunos do 1º ciclo (entre os 6 e os 9 anos), é a que mais se aproxima. Esta população deve portanto ser vista como indicativa e não como representação fiel dos utilizadores destes equipamentos. A esta insuficiência junta-se outra, menos significativa, que advém do facto de não ser considerada a população residual que se distribuí pelo território, mas que não se encontra abrangida pelos lugares estatísticos.

Tabela 5: Número de alunos em 2007 vs. população entre os 5 e os 9 anos em 2010

Escola	Alunos	Pop. 5-9 anos	Diferença
EB1 de Penhascoso	40	40	0
EB1 de Envendos	40	14	26
EB1 de Sobreira Formosa	39	90	-51
EB1/JI da Cumeada	20	33	-13
EB1 de Pedrógão Pequeno	20	33	-13
EB1/JI de Estreito	14	15	-1
EB1 de Mação	150	89	61
EB1 de Ortiga	40	24	16
EB1/JI do Carvoeiro	40	36	4
EB1/JI de Proença-a-Nova	174	141	33
EBI Centro de Portugal	135	113	22
EB1/JI de Cardigos	40	33	7
EB1 de Cernache do Bonjardim	161	133	28
EB1 de Cabeçudo	46	64	-18
EB1 de Castelo	33	30	3
EB1/JI de Várzea dos Cavaleiros	36	33	3
EBI da Sertã	240	226	14
EB1/JI de Serra de São Domingos	18	40	-22
EB1 do Nespéral	26	24	2
EB1/JI do Troviscal	26	37	-11
EB1/JI de Oleiros	95	75	20
EB1 de Orvalho	8	14	-6
Total	1441	1335	106

A primeira questão que se destaca do contraste entre o número de alunos dos estabelecimentos de ensino e a população das áreas de influência é que estas coincidem razoavelmente. As maiores exceções constituem as escolas da Sobreira Formosa, que tem um número de alunos muito inferior ao que seria de supor pela sua área de influência, e a EB1 de Mação, que consegue captar alunos muito para além do que seria expectável.

A segunda questão é que as escolas que se localizam nos maiores aglomerados (nas vilas que são as sedes dos concelhos) têm quantidades de alunos superiores a que resultaria se ficassem circunscritos às suas áreas de influência; nas escolas localizadas fora desses aglomerados a tendência dominante é acontecer o inverso. Esta situação é, de algum modo, expectável se se considerar que a o sistema de transportes públicos nestas regiões tende a ser feita de forma a convergir as carreiras nas sedes dos municípios, permitindo a vinda matinal das populações e o seu regresso ao final do dia.

No que diz respeito às distâncias a que se localizam as populações a escolarizar, as Normas para Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos (DGOTDU, 2002) preveem uma distância máxima de 1500 metros para uma deslocação pedonal e 40 minutos para uma deslocação em transporte público. Analisando a distância de 1500 metros, ressalta o padrão disperso de ocupação do território, que leva a que uma quantidade significativa dos lugares se situe fora do raio imediato destes estabelecimentos. Mas, como seria de esperar, os lugares que se localizam próximos dos estabelecimentos têm densidades populacionais bastante elevadas, levando a que em conjunto cerca de 40% da população alvo fique dentro desse raio. No que concerne à deslocação motorizada, e assumindo uma velocidade média de 70km/h nas coletoras (onde se inclui o IC8), 50 km/h nas nacionais e 20km/h nas estradas residenciais, cerca de 70% dos potenciais alunos encontra-se num raio de 5 minutos da escola mais próxima. Num raio de 10 minutos esta proporção sobe já para cerca de 91% e num raio de 40 minutos existe uma cobertura praticamente completa do território. Apesar da relativa proximidade dos estabelecimentos das populações servidas, é importante referir que a ocupação dispersa e a escassez de transporte público fazem com que na prática ocorra uma dependência bastante elevada do transporte individual motorizado.

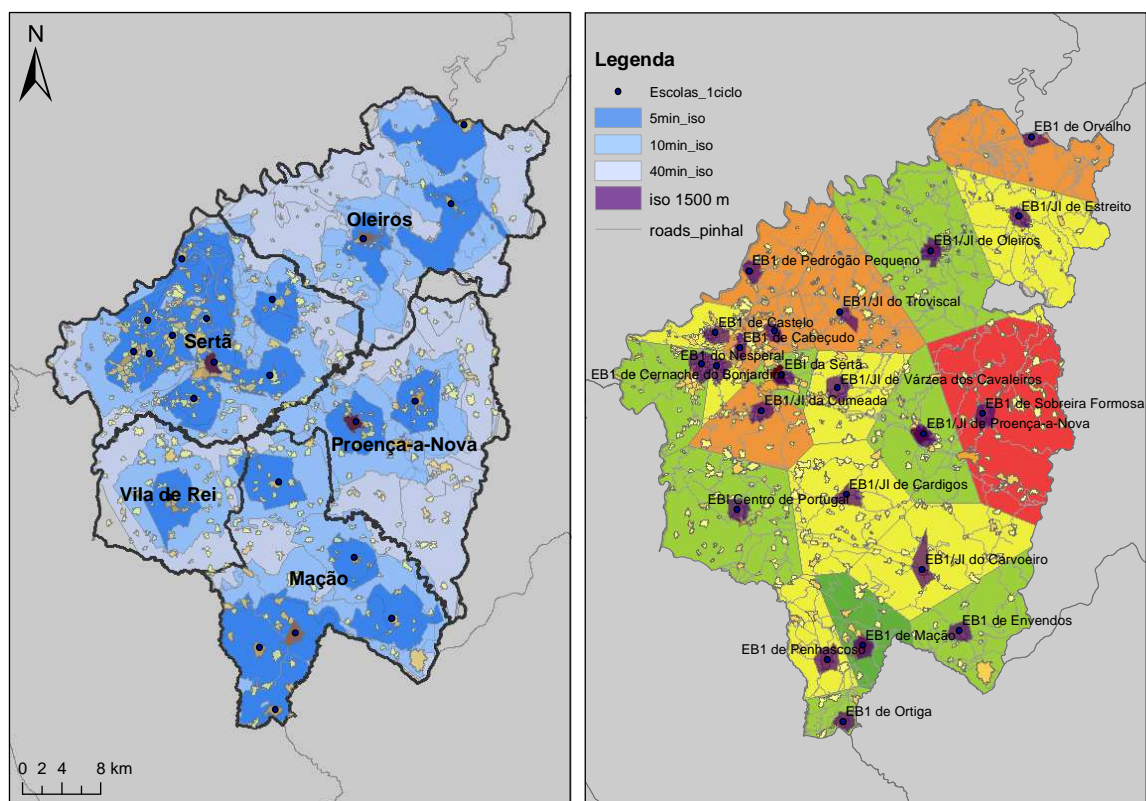


Figura 26: Isócronas numa deslocação pedonal e motorizada dos estabelecimentos de ensino

Tabela 6: População entre os 5 e os 9 anos abrangida pelas isócronas

Escola	Deslocação pedonal (m)		Deslocação motorizada (minutos)							
	1500 metros	%	5 min	%	10 min	%	40 min	%		
EB1 de Penhascoso	12	30,00	26	64,37	38	95,36	40	100,00		
EB1 de Envendos	9	64,29	11	75,64	14	98,91	14	100,00		
EB1 de Sobreira Formosa	24	26,96	32	35,04	55	60,98	90	100,00		
EB1/JI da Cumeada	12	35,99	24	72,73	32	95,72	33	99,90		
EB1 de Pedrógão Pequeno	11	34,20	27	82,38	33	99,26	33	100,00		
EB1/JI de Estreito	7	46,12	9	59,42	10	66,83	14	95,62		
EB1 de Mação	53	59,42	85	95,72	89	99,64	89	99,64		
EB1 de Ortiga	16	65,71	23	96,72	24	100,00	24	100,00		
EB1/JI do Carvoeiro	14	38,89	21	56,95	21	58,33	36	99,14		
EB1/JI de Proença-a-Nova	90	63,85	121	85,87	135	95,58	141	99,65		
EBI Centro de Portugal	35	30,92	58	51,20	94	83,60	112	99,07		
EB1/JI de Cardigos	11	31,90	14	42,96	24	73,70	33	98,80		
EB1 de Cernache do Bonjardim	57	42,56	105	78,80	124	93,24	131	98,26		
EB1 de Cabeçudo	17	26,92	49	75,94	59	91,91	64	99,90		
EB1 de Castelo	7	22,00	27	88,76	31	103,86	30	100,00		
EB1/JI de Várzea dos Cavaleiros	2	5,17	13	39,41	27	83,27	33	98,98		
EBI da Sertã	81	35,98	199	87,92	226	100,00	226	100,00		
EB1/JI de Serra de São Domingos	2	5,32	16	40,86	40	100,00	40	100,00		
EB1 do Nespéral	14	58,36	18	73,96	24	100,00	24	100,00		
EB1/JI do Troviscal	4	10,51	13	34,90	33	89,99	37	98,82		
EB1/JI de Oleiros	51	67,60	63	84,05	69	91,71	75	99,99		
EB1 de Orvalho	9	63,91	10	71,27	11	81,24	14	97,55		
Total	537	40,20	962	72,04	1214	90,94	1333	99,86		

Desafios futuros

Se não houver uma entrada ou saída de migrantes, em 2030 verifica-se uma descida muito significativa dos alunos nas áreas de influência de todas as escolas abrangidas. Analisando a figura que se segue, constata-se que nesse ano o número de escolas que na sua área de influência não têm sequer 14 alunos sobe para 6 (atualmente são somente 2). Acresce que as escolas com uma população escolar superior aos mínimos considerados para o funcionamento de um equipamento deste tipo (80 alunos), são somente 2: a EB1 da Sertã e a Eb1 de Proença-a-Nova. Em 2050 esta situação acentuar-se-á ainda mais, levando a que se impõe um fecho de uma parte muito significativa das escolas desta região e a concentração da população escolar num número muito reduzido de equipamentos (difícilmente superior a 8).

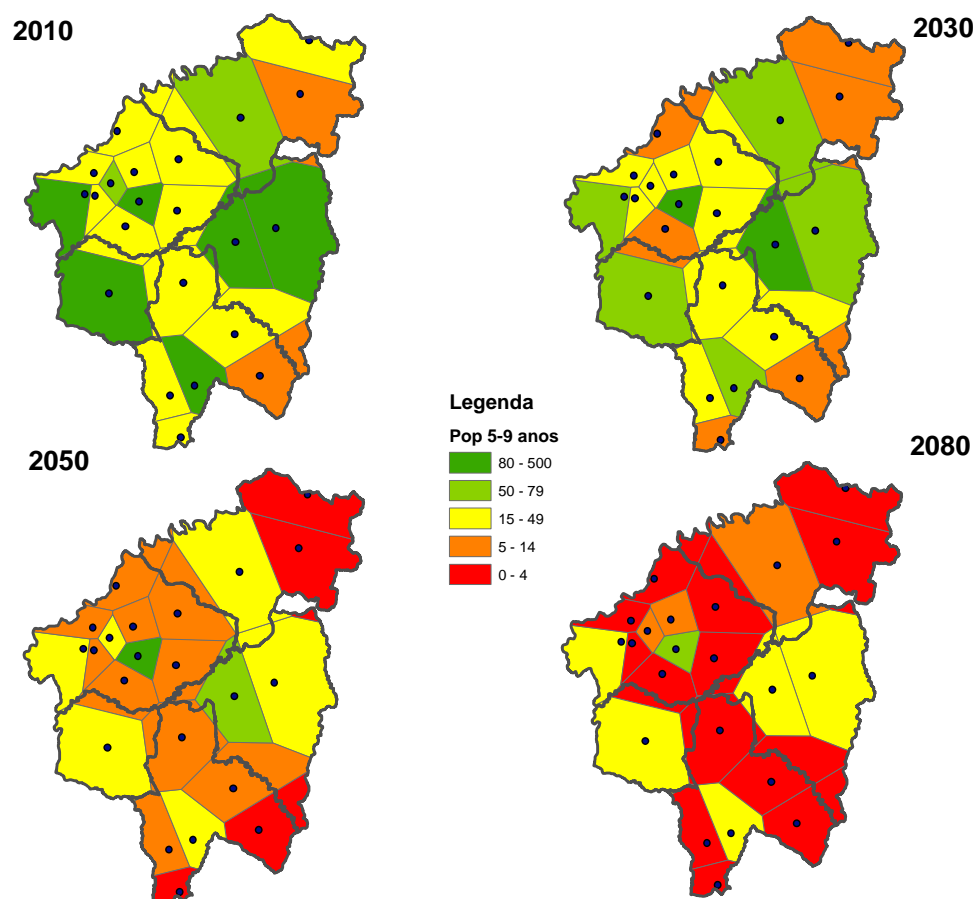


Figura 27: População projetada entre os 5-9 anos nas áreas de influência das escolas

A situação em 2080 afigura-se ainda mais dramática, perspetivando-se uma evolução que levaria a que toda a população escolar do 1º ciclo do ensino básico se pudesse concentrar num só estabelecimento de ensino.

Tabela 7: População projetada entre os 5-9 anos nas áreas de influência das escolas

Escolas/número de alunos	2010	2030	2050	2080
EB1 de Penhascoso	40	16	8	2
EB1 de Envendos	14	13	3	0
EB1 de Sobreira Formosa	90	70	34	18
EB1/JI da Cumeada	33	11	6	1
EB1 de Pedrógão Pequeno	34	14	6	1
EB1/JI de Estreito	14	11	4	0
EB1 de Mação	89	57	35	18
EB1 de Ortiga	24	8	4	0
EB1/JI do Carvoeiro	36	21	8	4
EB1/JI de Proença-a-Nova	141	101	62	37
EBI Centro de Portugal	113	61	36	20
EB1/JI de Cardigos	32	29	12	4
EB1 de Cernache do Bonjardim	130	70	43	25
EB1 de Cabeçudo	64	42	21	10
EB1 de Castelo	31	27	10	2
EB1/JI de Várzea dos Cavaleiros	33	22	8	4
EBI da Sertã	226	113	95	58
EB1/JI de Serra de São Domingos	41	18	13	5
EB1 do Nespéral	24	19	6	1
EB1/JI do Troviscal	37	24	10	2
EB1/JI de Oleiros	75	53	29	14
EB1 de Orvalho	15	7	4	0
Total	1336	807	457	226

Em suma, a manutenção da atual trajetória demográfica levará a inevitavelmente a um conjunto significativo de encerramentos de escolas no curto ou médio prazo. Mas, como se viu no ponto anterior, esta rede de equipamentos caracteriza-se por ter um número elevado de escolas de pequena dimensão espalhadas por um território de baixa densidade e com um padrão de ocupação disperso. A configuração da rede escolar coloca-se, portanto, perante o dilema de: 1) garantir níveis de prestação de serviços mínimos para pequenas bolsas de população pressupondo situações custosas de forte subutilização; 2) assumir a indisponibilidade para manter estes serviços e desenvolver estratégias de concentração dos equipamentos numa quantidade pequena de lugares.

Ambas as estratégias apresentam pontos fortes e fracos. A primeira, sendo ótima do ponto de vista da equidade, acarreta perdas de eficiência significativas que poderão torná-la inaceitável para a população que não beneficia dela. A segunda, dando primazia à eficiência, implica contudo situações subótimas na acessibilidade de alguns utilizadores aos serviços e que sejam equacionadas formas de fazer chegar os serviços às populações que se mantenham nas zonas

mais remotas do território, o que terá sempre algumas implicações negativas. No caso de privilegiar a concentração dessa população nos aglomerados mais viáveis, não deverão ser subestimadas as resistências que poderão ser colocadas à mudança de habitação por alguns segmentos da população e os efeitos destruturadores que esta mudança pode ter sobre as comunidades e identidades locais. Se se privilegiar a mobilidade ou desmaterialização dos serviços (sempre que possível), haverá custos associados que implicarão reduções na eficiência dos sistemas.

CONCLUSÕES

Existem cinco aspetos que ressaltam das análises feitas. Em primeiro lugar, é preciso perceber os fortes constrangimentos com que se debatem as políticas de fixação e atração de população no interior (que, como se viu, serão preponderantes para combater o declínio demográfico neste tipo de regiões). No que concerne às políticas natalistas, e dada a reduzida quantidade de mulheres em idade fértil que existem nestes territórios, estas somente podem inverter ou mitigar as tendências demográficas no longo prazo. Já as políticas de geração de emprego têm um papel mais ambíguo. Por um lado, é notório que num cenário de subida das taxas de fecundidade o decréscimo da quantidade de empregos é combatível com uma estabilização da população em níveis não muito inferiores aos atuais no longo prazo (já que ocorre uma redução da proporção da população em idade ativa). Mas, como a subida das taxas de fecundidade é questionável e não atua no imediato, o rejuvenescimento da estrutura etária é na realidade fortemente dependente da capacidade de quebrar a tendência para a emigração da população jovem das regiões analisadas e, portanto, de políticas que intervenham na estrutura de emprego. Por outro lado, e ainda que se admita que mesmo com o declínio do emprego possa haver a necessidade de entrar mão-de-obra, a estabilização da população implica um abrandamento significativo do ritmo a que esta redução se tem processado na última década. De qualquer forma, as estruturas demográficas atuais e as tendências verificadas no comportamento das variáveis demográficas e económicas fazem com que uma completa reversão do declínio demográfico do interior seja irrealista, podendo-se esperar que ocorra uma redução das densidades populacionais e o abandono completo de algumas das áreas ou povoamentos mais remotos.

Em segundo lugar, importa refletir sobre o tipo de medidas que podem ser implementadas para mitigar o declínio demográfico. Aquelas que foram identificadas na literatura como tendo o maior alcance são:

- A dinamização e diversificação da economia local – esta pode ser conseguida de diversas formas mas, nos territórios de baixa densidade, existem questões de escala que, por um lado, limitam a capacidade para certos tipos de investimentos (que requeiram, por exemplo, uma mão-de-obra ou serviços muito especializados) e, por outro, lado favorecem o desenvolvimento de outro tipo de atividades (tais como o turismo rural ou de natureza);

- A disponibilização de amenidades – ainda que seja uma questão fundamental na capacidade atrativa dos territórios, a quantidade de infraestruturas e serviços tende a ter uma importância maior para os grupos etários mais envelhecidos que, podendo reverter o declínio demográfico no imediato e contribuir para a atração de prestadores de serviços, não contribuem para rejuvenescer a pirâmide etária;
- A disponibilização de habitação – percebendo-se que entre diferentes territórios tende a haver um nivelamento do salário real, e que a habitação tem um impacto fundamental nos custos de vida, as políticas de habitação influem de forma significativa sobre a capacidade atrativa dos territórios;
- A criação de regimes de impostos favoráveis – o alcance de medidas fiscais para combater o declínio de algumas zonas foi fortemente questionado por Portnov et al. 2000, mas estudos feitos nos EUA mostram que os impostos sobre os imóveis têm influência nos padrões de migração; pode-se, até certo ponto, assumir que estas medidas terão um maior impacto a nível subregional, influenciando a escolha do local de residência num determinado raio do posto de trabalho;
- A atração de imigrantes internacionais – estratégias de concessão de vistos a imigrantes internacionais com o requisito de se fixarem por um determinado período em áreas mais remotas foram implementadas com aparente êxito nalguns países; não obstante, este tipo de políticas pressupõe que haja a capacidade de integrar esses imigrantes no mercado de trabalho.

Em terceiro lugar, é preciso perceber o papel que os sistemas urbanos desses territórios podem ter para a fixação da população e para garantir a qualidade de vida, salvaguardando o acesso a serviços e equipamentos num cenário de provável redução da população e abandono de muitas das áreas de menor densidade. Como mostram Portnov et al. (2000), em territórios de baixa densidade são as áreas que estabelecem aglomerados geograficamente concentrados de centros urbanos de dimensão média que verificam uma capacidade atrativa superior. Assim, o fortalecimento de centros já estabelecidos e a promoção de complementaridades entre polos urbanos contíguos pode ser uma estratégia mais adequada à fixação da população do que a dispersão do investimento. Estratégias deste tipo estariam também em linha com a tendência já verificada de crescimento continuado dos centros urbanos, mesmo em situações de declínio demográfico das regiões mais amplas.

Em quarto lugar, e articulando-se com o ponto anterior, será também necessário promover a ancoragem dos centros mais urbanos aos territórios envolventes. De facto, face à rarefação de muitos dos territórios, a forma de estender os serviços dos centros urbanos para as bolsas de população dispersa remanescente será um aspeto central no êxito das políticas de viabilização do interior português. No ensino pode, por exemplo, pensar-se no regresso a formas que articulem horas presenciais com interações desmaterializadas (à semelhança da telescola, mas tirando partido de novas tecnologias).

Em quinto lugar, será necessário entender as políticas de combate ao declínio demográfico do interior numa ótica de eficiência vs. equidade ou, se preferirmos, de competitividade vs. coesão territorial. A priorização da equidade territorial implicaria a criação de regimes de discriminação positiva que visem combater esse declínio ou, no mínimo, a manutenção de níveis de acessibilidade aceitáveis a equipamentos serviços pressupondo situações de forte subutilização. A priorização da eficiência na alocação dos recursos levará, com forte probabilidade, à manutenção da atual trajetória caracterizada pela redução drástica dos efetivos populacionais e pelo completo despovoamento de amplas áreas do interior. Como foi já discutido, se este processo ocorrer de forma desordenada acarreta riscos consideráveis para as paisagens e ecossistemas. Neste caso torna-se, portanto, imperativo que seja feita uma “retirada estratégica” da população de certas áreas tentando-se, por exemplo, facilitar o restabelecimento de ecossistemas estáveis e não dependentes da presença humana.

Por fim, verificou-se uma considerável discrepância entre no grau de desenvolvimento dos instrumentos analíticos que lidam com a evolução da população e aqueles que lidam com as políticas públicas que influenciam essa evolução. De facto, no que concerne às políticas públicas de combate ao declínio demográfico, escasseia uma avaliação detalhada dos seus impactos, bem como uma compreensão mais profunda dos mecanismos através dos quais podem atuar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baganha, M. (1994). "As correntes emigratórias portuguesas no século XX eo seu impacto na economia nacional." *Análise Social*, 19(128), 959–980.
- Briedenhann, J., & Wickens, E. (2004). "Tourism Routes as a Tool for the Economic Development of Rural Areas: vibrant hope or impossible dream?" *Tourism management*, 25, 71–79.
- Caldwell, J. C. (1976). "A Restatement of Demographic Transition Theory." *Population and Development Review*, 2(3), 321–366.
- Carter, T., Morrish, M., & Amoyaw, B. (2008). "Attracting immigrants to smaller urban and rural communities: Lessons learned from the Manitoba Provincial Nominee Program." *International Migration and Integration*, 9, 161–183.
- Carvalho, P. (2003). "Património e Território: dos Lugares às Redes." In *V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*.
- Cebula, R. (1974). "Local government policies and migration." *Public Choice*, 19(1), 85–93.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomische Untersuchung über Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Jena: Verlag von Gustav Fischer.
- Clark, D., & Hunter, W. (1992). "The Impact of Economic Opportunity, Amenities and Fiscal Factors on Age-Specific Migration Rate." *Journal of Regional Science*, 32(3), 349–365.
- Coleman, D. (2006). "Europe's Demographic Future: Determinants, Dimensions, and Challenges." In P. Demeny & G. McNicoll (Eds.), *The political economy of global population change 1950-2050*. (pp. 52–95).
- Comissão Europeia. (2004). *Population statistics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Comissão Europeia. (2005). *Livro Verde: Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas*.
- Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas: Comissão Europeia. doi:COM(2010) 2020 final.
- Comissão Europeia. (2011). *Territorial Agenda of the European Union Towards an Inclusive , Smart and Sustainable Europe of Diverse*. Gödöllő.
- Committee for Spatial Development. (1999). *European Spatial Towards Balanced and Sustainable of the European Union*. Luxemburgo: European Communities.
- Davoudi, S. (2005). "Understanding territorial cohesion." *Planning Practice and Research*, 20(4), 433–441.
- Decressin, J., & Fatás, A. (1995). "Regional labor market dynamics in Europe." *European Economic Review*, 39(9), 1627–1655.
- Dernoi, L. (1991). "About rural and farm tourism." *Tourism Recreation Research*, 16(1), 3–16.
- DGOTDU. (2002). *Normas para Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos*. Campo Grande.
- Ferrão, J. (2003). "Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento: Portugal 1991-2001." *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17–25.
- Hansen, W. G. (1959). "How accessibility shapes land use." *Journal of the American Institute of Planners*, 25(2), 73–76.
- Höhn, C. (1988). "Population policies in advanced societies: Pronatalist and migration strategies." *European Journal of Population*, 3(3-4), 459–481.
- Hospers, G. (2011). "Place marketing in shrinking Europe: some geographical notes." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102(3), 369–375.

- Hugo, G. (2008). "Australia's State-Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of its Impacts in South Australia." *Journal of International Migration and Integration*, 9(2), 125–145.
- Kaa, D. J. van de. (2002). "The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries." In *Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, Tokyo, Japan, 29 January 2002* (pp. 1–34).
- Kavaratzis, M., & Ashworth, G. (2005). "City branding: an effective assertion of identity or a transitory marketing trick?" *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96(5), 506–514.
- Küpper, P. (2011). *Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen*. ioer.de. Berlin: Leibniz Institut für Raumentwicklung.
- Lesthaeghe, R, & Neels, K. (2002). "From the first to the second demographic transition: An interpretation of the spatial continuity of demographic innovation in France, Belgium and Switzerland." *European Journal of Population*, 18, 325–360.
- Lesthaeghe, Ron. (2010). "The unfolding story of the second demographic transition." *Population and Development Review*, 36(2), 211–51.
- Luci, A., & Thévenon, O. (2010). "Does economic development drive the fertility rebound in OECD countries?"
- MacDonald, D., Crabtree, J., & Wiesinger, G. (2000). "Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response." *Journal of Environmental Management*, 59, 47–69.
- Martins, J., Carlos Silva, J., & Castro, E. (2012). "Modelação de movimentos migratórios inter-regionais." In *Actas do VII Congresso Português de Sociologia*,. Porto, 19-22 Junho.
- Morrill, R., & Symons, J. (1977). "Efficiency and Equity Aspects of Optimum Location." *Geographical Analysis*, 9(July), 215–226.

- Mourão, P. (2006). "Tendências de concentração regional no interior português—o caso de Trás-os-Montes e Alto Douro." *Regional and Sectoral Economic Studies*.
- Oppermann, M. (1996). "Rural tourism in southern Germany." *Annals of Tourism*, 23(1), 86–102.
- Overman, H. G., Rice, P., & Venables, A. J. (2010). "Economic Linkages across Space." *Regional Studies*, 44(1), 17–33.
- Park, S., & Hewings, G. (2009). "Immigration, aging, and the regional economy." *Cityscape*, 11(3), 59–79.
- Peixoto, J. (2007). "Dinâmicas e regimes migratórios : o caso das migrações internacionais em Portugal", 42(183), 445–469.
- Portnov, B. A., Erell, E., Bivand, R., & Nilsen, A. (2000). "Clustering of the Urban Field on." *Internacional journal of population geography*, 6, 133–154.
- Rainisto, S. (2003). *Success factors of place marketing: A study of place marketing practices in Northern Europe and the United States*. Helsinki University of Technology.
- Ribeiro, M., & Marques, C. (2002). "Rural tourism and the development of less favoured areas: Between rhetoric and practice." *International Journal of Rural Tourism*, 4, 211–220.
- Ryder, N. (1975). "Notes on stationary populations." *Population Index*, 41(1), 3–28.
- Silva, C., Gomes, C., Pinto, M. L., João, M., & Castro, E. (2011). "Iguais mas diferentes: a importância em regionalizar os modelos de projecção da população portuguesa." In *Actas do 17º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR), junho de 2011* (pp. 276–289).
- Silva, M. M. da. (1963). "Assimetrias espaciais do Progresso no Continente Português." *Análise Social*, 2(6), 296–300.
- Ullman, E. (1941). "A Theory of Location for Cities." *JSTOR: American Journal of Sociology*, 46(6), 853–864.

- United Nations. (1968). *The Concept of a stable Population: application to the study of populations of countries with incomplete demographic statistics*. (U. Nations, Ed.). New York.
- Wulff, M., Carter, T., Vineberg, R., & Ward, S. (2008). "Special issue: attracting new arrivals to smaller cities and rural communities: findings from Australia, Canada and New Zealand." *Journal of International Migration & Migration*, 9, 119–124.
- Zimmerman, K. (1995). "Tackling the European Migration Problem." *The Journal of Economic Perspectives*, 9, 45–62.